



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen

Ludwigsburg

University of Applied Science

**Die Bedeutung von Bürgerbeteiligung
für eine nachhaltige Stadtentwicklung
dargestellt
am Beispiel der Stadt Ludwigsburg**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
Gehobener Verwaltungsdienst
- Public Management -

vorgelegt von

Martina Doris Brosi

Studienjahr 2011/2012

Erstgutachter: Prof. Dr. Richard Reschl
Zweitgutachter: Dipl.- Verwaltungswirt (FH)
Martin Scheuermann

Vorwort

**Es reden und träumen die Menschen viel,
Von bessern künftigen Tagen,
Nach einem glücklichen goldenen Ziel,
Sieht man sie rennen und jagen,
Die Welt wird alt und wird wieder jung,
Doch der Mensch hofft immer Verbesserung!**

Hoffnung - Friedrich Schiller

**Die Hoffnung führt ihn ins Leben ein,
Sie umflattert den fröhlichen Knaben,
Den Jüngling locket ihr Zauberschein,
Sie wird mit dem Greis nicht begraben,
Denn beschließt er im Grabe den müden Lauf,
Noch am Grabe pflanzt er - die Hoffnung auf.**

**Es ist kein leerer schmeichelnder Wahn,
Erzeugt im Gehirne des Toren.
Im Herzen kündet es laut sich an:
Zu was Besserm sind wir geboren!
Und was die innere Stimme spricht,
Das täuscht die hoffende Seele nicht.**

Das Gedicht von Friedrich Schiller beschreibt den Optimismus und das Streben der Menschen, ihr Leben und das Gemeinwesen verbessern zu wollen. Bei der Wahl des Themas für meine Bachelorarbeit suchte ich nach einer Fragestellung, die sich mit dem Zusammenleben in unserer Gesellschaft beschäftigt und mögliche Entwicklungspotenziale betrachtet. Die vorliegende Arbeit setzt sich deshalb mit der Bedeutung von Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadtentwicklung auseinander.

Aus Vereinfachungsgründen und zur besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet, die auch die weibliche Sprachform umfasst.

Mein herzlicher Dank gilt meinen Betreuern Herrn Prof. Dr. Richard Reschl und Herrn Martin Scheuermann, die mich bei Fragen und Problemen jederzeit unterstützten. Außerdem möchte ich mich an dieser Stelle bei der Stadtverwaltung Ludwigsburg für die Bereitstellung vieler Informationen und Materialien sowie allen interessierten und genügsamen Mitmenschen in meinem nahen Umfeld bedanken.

Möglingen, im September 2011

Martina Doris Brosi

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
Anlagenverzeichnis.....	VII
1 Einleitung.....	1
2 Der demographische Wandel	3
2.1 Gesellschaftliche Entwicklungen	4
2.1.1 Komponenten der Bevölkerungsentwicklung	4
2.1.2 Veränderung der Gesellschaftsstrukturen.....	7
2.2 Großräumliche Entwicklungen.....	9
2.2.1 Deutschland	9
2.2.2 Baden-Württemberg.....	11
2.3 Zukunftsausblick.....	11
3 Stadtentwicklung unter dem Einfluss des demographischen Wandels	14
3.1 Stadtentwicklung	14

3.2	Stadtentwicklung im demographischen Wandel	15
3.2.1	Wesentliche Handlungsfelder	17
3.2.2	Spannungsfelder.....	19
4	Nachhaltige Stadtentwicklung.....	22
4.1	Nachhaltigkeit.....	22
4.2	Entstehung nachhaltiger Stadtentwicklung	24
4.3	Das Stadtentwicklungskonzept.....	26
5	Demokratieprinzip	30
5.1	Demokratie im Grundgesetz.....	31
5.2	Demokratie auf kommunaler Ebene	32
5.2.1	Anteil der Bevölkerung an der kommunalen Demokratie	32
5.2.2	Herausforderungen an die kommunale Demokratie.....	34
6	Bürgerbeteiligung	37
6.1	Formelle Beteiligung.....	39
6.1.1	Gemeindeordnung.....	39
6.1.2	Baugesetzbuch.....	43
6.2	Informelle Beteiligung	45
6.3	Internetbasierte Beteiligung.....	47

7	Bürgerbeteiligung als Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung am Beispiel der Großen Kreisstadt Ludwigsburg	51
7.1	Stadt Ludwigsburg.....	51
7.1.1	Demographische Strukturen	51
7.1.2	Demographische Herausforderungen	52
7.2	Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung.....	53
7.3	Stadtentwicklungskonzept	54
7.3.1	Entstehung und Hintergrund des Prozesses.....	55
7.3.2	Der Prozess des SEK	56
8	Erfolgreiche Bürgerbeteiligung in der Praxis ...	61
8.1	Voraussetzungen	61
8.2	Erfolgsfaktoren	63
8.3	Chancen.....	65
8.4	Grenzen	69
8.5	Bedeutung.....	71
9	Fazit.....	72
	Anlagen	IX
	Quellenverzeichnis	XIV
	Erklärung.....	XXII

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
a.D.	außer Dienst
BauGB	Baugesetzbuch
BIB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
E	electronic (deutsch: elektronisch)
EU	Europa/ europäisch
GG	Grundgesetz
GemO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
Mio.	Millionen
SEK	Stadtentwicklungskonzept
u.a.	und andere
UN	United Nations (deutsch: Vereinte Nationen)
WCED	World commission on environment and development (deutsch: Weltkommission für Umwelt und Entwicklung)

Abbildungsverzeichnis

		Seite
Abbildung 1	Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060	13
Abbildung 2	Steuerungsmodell des demographischen Wandels	27
Abbildung 3	In das System einer repräsentativen Demokratie eingebettete Entscheidungs-, Beratungs- und Informationsinstrumente der Bürgerbeteiligung	38
Abbildung 4	Das Referat als Motor der nachhaltigen Stadtentwicklung	54
Abbildung 5	Stadtentwicklungskonzept im Überblick	57

Anlagenverzeichnis

		Seite
Anlage 1	Bevölkerung nach Altersgruppen	IX
Anlage 2	Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland	X
Anlage 3	Demographische Zäsur	XI
Anlage 4	Bevölkerungspyramiden für Ludwigsburg 2011 und 2025	XII
Anlage 5	Beteiligungsprozesse vernetzen die Bevölkerung mit Politik und Verwaltung	XIII

1 Einleitung

Die Gesellschaft für deutsche Sprache in Wiesbaden hat den Begriff „Wutbürger“ zum Wort des Jahres 2010 gewählt.

Doch wer sind diese sogenannten „Wutbürger“? Es sind nicht die anti-autoritären, progressiven Bürger unserer Gesellschaft, wie man vielleicht vermuten würde, sondern klassische Vertreter des bürgerlichen Lagers, der konservativen Mittelschicht. Die Wutbürger gehen auf die Straßen um zu protestieren. Sei es gegen Stuttgart 21, gegen Atomkraft und die Castor- Transporte oder die Integrationsthesen von Thilo Sarrazin. Diesen Menschen ist „der Staat fremd geworden“¹ und sie möchten sich dagegen wehren.

Es drängt sich die Frage auf, woher diese Entwicklungen kommen. Das Wort des Jahres 2009 lautete „Abwrackprämie“. Dadurch wird deutlich, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise die nahe Vergangenheit geprägt und bestimmt hat. Die Zukunftsangst der Menschen, verstärkt insbesondere durch die Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten, sowie die Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungen ließen Angst und Enttäuschung vermehrt zu Wut und Protest werden. Die Bürger verdeutlichen durch ihre Proteste, dass derartige Entwicklungen nicht mehr geschehen sollen und sie deshalb Anspruch auf Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte erheben.²

So negativ diese Entwicklung in der Öffentlichkeit auch belastet zu sein scheint, ist es an der Zeit zu versuchen, die Trendwende einzuleiten und die vorhandenen Potenziale, die hinter den Emotionen stecken, zu nutzen. Schon der griechische Staatsmann und Demokratiepionier Perikles sagte

„Wer an den Dingen seiner Gemeinde nicht Anteil nimmt, ist kein stiller, sondern ein schlechter Bürger.“

¹ Kurbjuweit. Der Wutbürger, 2010.

² Vgl. a.a.O.

Die „Wutbürger“ nehmen Anteil an der Gesellschaft und den Entwicklungen. Denn tatsächlich protestieren sie nicht um des Protestes Willen, sondern um bei der Gestaltung des eigenen Lebensraumes mitzureden und mitentscheiden zu dürfen.

Die Gestaltung der Gesellschaft und des Lebensraumes wird in den nächsten Jahren maßgeblich durch Einflüsse des demographischen Wandels geprägt werden. Vor diesem Hintergrund setzt sich die vorliegende Arbeit mit der Fragestellung auseinander, welchen Herausforderungen die kommunale öffentliche Hand gegenüber treten muss und wie es gelingen kann, das Gemeinwesen einer Stadt in der Zukunft erfolgreich und nachhaltig zu gestalten.

In der nachfolgenden wissenschaftlichen Untersuchung soll daher im Anschluss an dieses Kapitel 1, nach einer Zusammenfassung über die allgemeinen Gesellschaftsentwicklungen und einem Zukunftsausblick in Kapitel 2 der Fokus auf die lokale Ebene, dabei besonders die Städte, gelegt werden. Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden dazu in Kapitel 3 von der allgemeinen auf die spezielle Ebene der Städte abgeleitet und wesentliche Handlungs- sowie Spannungsfelder herausgearbeitet. Diese Anforderungen an die Stadtentwicklung werden in Kapitel 4 um Gedanken der Nachhaltigkeit ergänzt und in diesem Zusammenhang die Entstehung derselbigen dargestellt.

Die zu Beginn bereits angesprochene Rolle der Bürger wird an dieser Stelle untersucht und dazu in Kapitel 5 das Demokratieprinzip sowohl im Grundgesetz als auch die konkrete Ausgestaltung auf der kommunalen Ebene diskutiert.

Als ein Lösungsansatz zum Erreichen des Ziels nachhaltiger Stadtentwicklung steht in Kapitel 6, dem Kern der Arbeit, die Diskussion des Themas Bürgerbeteiligung. Dazu werden zunächst Instrumente und Möglichkeiten formeller, informeller und hierbei im Speziellen internet-basierter Bürgerbeteiligung dargestellt.

Die im theoretischen Teil der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse werden in Kapitel 7 auf die Praxis übertragen und am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung der Großen Kreisstadt Ludwigsburg verdeutlicht.

Als Resultat dieser Arbeit werden in Kapitel 8 Voraussetzungen, Chancen sowie Grenzen als auch die Bedeutung von Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktor bei der Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels herausgearbeitet.

2 Der demographische Wandel

Der Begriff „Demographie“ stammt aus dem Griechischen. Gemäß der Herkunft des Wortes bedeutet „demos“ „Volk, Bevölkerung, Staat“ und „graphein“ steht für „aufzeichnen, schreiben.“³ Demnach ist „Demographie“, die „wissenschaftliche Erforschung des Zustandes der Bevölkerung und ihrer zahlenmäßigen Veränderungen.“⁴

Der Struktur der Bevölkerung wird sich in den kommenden Jahren in einem schleichenden Prozess gravierend verändern.⁵ Unsere Gesellschaft wird durch den demographischen Wandel bereits gegenwärtig und verstärkt in der Zukunft vor große und neue Herausforderungen gestellt.

Die Bevölkerungsentwicklungen haben Auswirkung auf alle Bereiche des menschlichen Zusammenlebens. Sie werden in der Öffentlichkeit mit Sorge betrachtet und zunehmend negativ wahrgenommen.⁶ Obwohl bereits in den 1980/1990er Jahren erste Forschungsergebnisse publiziert wurden, ist der Umgang mit der Thematik noch von Unsicherheit geprägt.⁷ Die Gruppe derer, die den demographischen Wandel als Chance sieht, ist

³ Schmidt, 2010, S. 163.

⁴ Schubert/Klein, 2006, S. 71.

⁵ Die Betrachtungen beschränken sich auf Deutschland. Gesamteuropäische und weltweite Entwicklungen bleiben außen vor.

⁶ Vgl. Schön/ Wendt-Schwarzburg, 2010, S. 40.

⁷ Vgl. König, 2010, S. 4.

in der Minderheit.⁸ Deshalb plädiert Bundespräsident a.D. Horst Köhler für eine aktive Zukunftsgestaltung:

„Wir sind den Ursachen und den Folgen des demographischen Wandels nicht hilflos ausgeliefert. Wir haben durchaus Möglichkeiten, [...] die Zukunft zu beeinflussen, [und] das schulden wir den nachfolgenden Generationen.“⁹

Um aktiv werden zu können ist es deshalb zunächst wichtig, die wesentlichen gesellschaftlichen Entwicklungen zu kennen. Diese werden im nachfolgenden Kapitel dargestellt. Im Anschluss wird das Ausmaß dieser Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt erläutert, sowie großräumige regionale Besonderheiten beleuchtet. Ein besonderes Gewicht kommt dabei dem Bundesland Baden-Württemberg zu. Zum Abschluss dieses Kapitels wird ein Ausblick in die Zukunft angestellt.

2.1 Gesellschaftliche Entwicklungen

Durch den Prozess des demographischen Wandels verändert sich die Sozialstruktur unserer Gesellschaft. Nachfolgend werden sowohl die einzelnen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung als auch die sich verändernden Gesellschaftsstrukturen dargestellt.

2.1.1 Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

Im Wesentlichen wird die demographische Entwicklung von drei Einflussfaktoren bestimmt. Diese sind: Fertilität, Mortalität und Migration.¹⁰

„Fertilität“ bedeutet im wörtlichen Sinne „Fruchtbarkeit“.¹¹ Betrachtet man den Begriff der „Fertilität“ im Kontext des demographischen Wandels ist darunter die Geburtenrate/ -häufigkeit zu verstehen. Diese sinkt in Deutschland seit über 30 Jahren und befindet sich auf einem anhaltend

⁸ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S. 5,

⁹ Köhler, 2006, S. 6.

¹⁰ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011, S.3.

¹¹ Duden Lexikon A-Z, 2002, S. 214.

niedrigen Niveau.¹² Im Jahr 2010 ist die Geburtenrate Deutschlands wieder leicht angestiegen und liegt gegenwärtig bei 1,39 Kindern pro Frau.¹³ Dies hat zur Folge, dass die Bevölkerungszahlen allein deshalb zurückgehen, weil aus einem Elternpaar statistisch betrachtet 0,61 Kinder zu wenig hervorgehen¹⁴, um die Summe der in Deutschland lebenden Menschen konstant zu halten.

Ein weiterer Bestandteil des demographischen Wandels ist die steigende Lebenserwartung und der daraus resultierende höhere Altersdurchschnitt der Gesellschaft.¹⁵ Zusammengefasst werden kann diese Entwicklung unter dem Einflussfaktor „Mortalität“, der nach dem Wortlaut „Sterberate, Sterblichkeit“¹⁶ bedeutet. Insbesondere durch Verbesserungen der medizinischen Versorgung und Erleichterung der Lebensbedingungen gegenüber früheren Jahren steigen die Lebensqualität und die Lebenserwartung der Menschen kontinuierlich.¹⁷ Der Anteil der hochbetagten Menschen¹⁸ in unserer Gesellschaft ist deutlich angestiegen und wird noch weiter steigen. Dies führt dazu, dass sich das Verhältnis zwischen jungen und alten Menschen zunehmend in Richtung der älteren Menschen verschiebt.¹⁹ Beispielsweise wird sich die Anzahl der Menschen im Alter von über 80 Jahren von 5% (Jahr 2008) bis zum Jahre 2060 auf 14% erhöhen²⁰ (vergleiche Anlage 1). Dadurch sinkt der Anteil der Erwerbsfähigen. Die Europäische Kommission fordert angesichts der aus dieser Entwicklung resultierenden Herausforderungen in einem Grünbuch eine

¹² Vgl. Große Starmann/Schmidt, 2011, S.88.

¹³ URL:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/GeburtenZiffer,templateId=renderPrint.psml> [25.08.2011]

¹⁴ Besonderheiten der Familienverhältnisse bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.

¹⁵ Vgl. Große Starmann/ Schmidt, S. 88, 2011.

¹⁶ Duden Lexikon A-Z, 2002, S. 456.

¹⁷ Vgl. Selle, 2005, S. 176f.

¹⁸ Nach Definition Statistisches Landesamt BW: Personen ab 85 Jahren

¹⁹ Vgl. Selle, 2005, S. 158f.

²⁰ Siehe Anlage 1.

„neue Solidarität zwischen den Generationen.“²¹ Die Verschiebungen der Altersstruktur sind bei der Betrachtung von vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Alterspyramiden deutlich zu erkennen.²² (Vergleiche Anlage 2).

Die beiden bereits erläuterten Faktoren, Rückgang der Geburtenrate und Steigerung der Lebenserwartung lösen ein Geburtendefizit²³ aus und führen zu einer Verringerung der Bevölkerungszahl, die eine Gefahr für die funktionierende Wirtschaft darstellt.²⁴ Kompensiert werden könnte dieser Bevölkerungsrückgang durch den dritten Einflussfaktor, der den demographischen Wandel prägt, die Migration.²⁵

„Migration“ bedeutet „Wanderung [...] von Individuen oder Gruppen im geographischen oder sozialen Raum [...], die mit einem Wechsel des Wohnortes verbunden ist.“²⁶ Die Migration ist der variabelste und damit am leichtesten zu steuernde Faktor des demographischen Wandels, da dieser zu großen Teilen durch politische Entscheidungen beeinflusst wird. Deutschland hat seit dem Jahr 2008 eine negative Nettozuwanderungsrate²⁷, einen sogenannten Zuwanderungsmangel.²⁸ Das statistische Bundesamt geht in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung jedoch davon aus, dass die Nettozuwanderungsrate bis zum Jahre 2014 wieder deutlich steigen und positiv ausfallen wird.²⁹ Die Zuwanderungen aus dem Ausland haben zur Folge, dass unsere

²¹URL:

http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10128_de.htm [16.05.2011]

²² siehe Anlage 2.

²³ Zahl der Geburten im gleichen Betrachtungszeitraum geringer als die Zahl der Sterbefälle.

²⁴ Vgl. Reschl/ Frech, 2011, S. 10.

²⁵ Vgl. Selle, 2005, S. 161f.

²⁶ Duden. Das große Fremdwörterbuch, 2000, S. 870.

²⁷ Saldo zwischen Zuwanderung und Abwanderung gegenüber Deutschland.

²⁸URL:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/Content50/WanderungenInsgesamt,templateld=renderPrint.psm1> [05.06.2011]

²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 2009, S.7f.

Gesellschaft eine Heterogenisierung und Internationalisierung erfährt.³⁰ Ethnische und kulturelle Vielfalt sind bereits gegenwärtig zu erkennen und werden in Zukunft noch deutlicher sichtbar werden. Die Aufgabe des Staates ist es, für eine möglichst gesteuerte Zuwanderung und Integration der Zuwanderer zu sorgen.

Die geburtenstarken Jahrgänge werden in einem hohen Alter sterben. Diese Verluste werden bei einer niedrigen Geburtenrate selbst von einer positiven Nettozuwanderung weder summarisch noch in der Ausgleichsfunktion für das Altersgefälle zu kompensieren sein.³¹

Um die Veränderungen durch den demographischen Wandel plakativ darzustellen, kann festgehalten werden: „Wir werden weniger, wir werden älter, wir werden bunter.“³²

Wichtig ist, nicht nur die einzelnen Personengruppen und zahlenmäßigen Veränderungen zu betrachten sondern vor allem, die sich wandelnden Strukturen der Bevölkerung.³³ Diese Veränderungen werden im nachfolgenden Abschnitt erörtert.

2.1.2 Veränderung der Gesellschaftsstrukturen

Bereits seit mehreren Jahren ist zu beobachten, dass die Anzahl der klassischen Großfamilien³⁴ sinkt. Hingegen gewinnen neue Formen und Stile menschlichen (Zusammen-) Lebens, wie beispielsweise Single-Haushalte, nichteheliche Lebensgemeinschaften -zum Teil mit getrennter Haushaltsführung-, Lebenspartnerschaften, alleinerziehende Eltern oder Patchworkfamilien, an Bedeutung und verbreiten sich zunehmend.

³⁰ Vgl. Selle, 2005, S. 161.

³¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 2009, S.5ff.

³² Große Starmann/ Kerstin, 2011, S. 87.

³³ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S.7.

³⁴ Familie bei denen unter einem Dach miteinander verwandte Personen von mehr als zwei Generationen als Gemeinschaft zusammenleben.

Die Institution „Familie“ verliert insgesamt an Bedeutung, dies erkennt man daran, dass die Anzahl der Haushalte mit Kindern sinkt³⁵ und verwandtschaftliche Netzwerke kleiner werden. Die „Singularisierung der Gesellschaft“³⁶ und damit einhergehende kleinere Haushalte³⁷ sind die Konsequenz aus dem Verlust klassischer Familienstrukturen.³⁸

Maßgeblich unterstützt wird die Tendenz hin zu kleinen oder sogar Ein-Personen Haushalten insbesondere durch die Neuordnung des Altersgefüges aus der z.B. kleine, separate Seniorenhaushalte im hohen Alter resultieren.³⁹ Die Vereinzelungstendenz wird weiter durch den steigenden Stellenwert beruflich bedingter Mobilität unterstützt, der Einzelhaushalte vermehrt notwendig macht.

Laut dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) wird die Anzahl der Einpersonenhaushalte bis zum Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2011 deutschlandweit um 11% und die Anzahl der Zweipersonenhaushalte um 13% zunehmen. Die Anzahl der Haushalte mit drei oder mehr Mitgliedern wird bis zum Jahre 2025 gegenüber dem Jahr 2011 um 21% sinken.⁴⁰

Eine besondere Rolle wird es deshalb künftig spielen, den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen und Lebensstilen gerecht zu werden.⁴¹ Die öffentliche Hand muss sich diesen spezifischen Infrastrukturanforderungen stellen und versuchen die verschiedenen Gesellschaftsgruppen in das Gemeinwesen zu integrieren. Dies gewinnt zunehmend an Stellenwert, da auch die Verluste des familiären Rückhalts dazu führen, dass die Stadt als Mittelpunkt sozialen Lebens an Bedeutung gewinnt.

³⁵ Die Geburtenrate von 1,39 Kindern pro Frau verteilt sich unterschiedlich auf die jeweiligen Frauen, sodass mehr Frauen kinderlos bleiben.

³⁶ Große Starmann/ Klug, 2010, S. 9.

³⁷ Vgl. Selle, 2005, S. 158f.

³⁸ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S. 9ff.

³⁹ Vgl. URL: http://www.bib-demografie.de/nn_750740/DE/DatenundBefunde/Modellrechnungen/haushaltsstrukturen.html. [25.05.2011].

⁴⁰ Vgl. URL: http://www.bib-demografie.de/nn_750740/DE/DatenundBefunde/Modellrechnungen/haushaltsstrukturen.html. [25.05.2011].

⁴¹ Vgl. Dt. Städtetag, 2006, S. 19.

2.2 Großräumliche Entwicklungen

Die beschriebenen Veränderungen gelten nicht für ganz Deutschland gleichermaßen. Sie haben regional differenzierte Auswirkungen. Nachfolgend wird zuerst die Situation in der gesamten Bundesrepublik Deutschland und anschließend die Entwicklung der, von der Norm abweichenden, Gebiete kompakt beleuchtet. Der Betrachtung Baden-Württembergs wird dabei ein besonderes Gewicht beigemessen.

2.2.1 Deutschland

Die Auswirkungen des demographischen Wandels treffen die Länder der Bundesrepublik verschieden. Obwohl von den Grundzügen der Veränderungen kein Gebiet verschont bleibt, differieren die Ausprägungen der Einschnitte erheblich. Tendenziell ist vor allem eine konträre Entwicklung im Westen und Osten Deutschlands zu beobachten.⁴² Dabei treten vorwiegend im Osten, aber auch in den strukturschwachen Gebieten des Westens (insbesondere Ruhrgebiet und Saarland) große Probleme durch Bevölkerungsrückgang auf. Da der Grad der Ausprägung „abhängig [ist] von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik“⁴³ ist trotz der grundsätzlichen Tendenzen ein „Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen“⁴⁴ nicht auszuschließen.

Den größten Einfluss auf die regionalen Disparitäten nehmen die Wanderungsbewegungen. Dabei spielen sowohl die Immigrationen⁴⁵, als auch die Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands eine entscheidende Rolle. Die Wanderungen innerhalb Deutschlands verstärken die Effekte weiter, da diese zunehmend in Richtung der alten und wirtschaftsstarken Länder erfolgen.⁴⁶ Vorwiegend junge Menschen wenden sich bei der Suche nach einer beruflichen Perspektive den

⁴² Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S. 8

⁴³ Deutscher Städtetag, 2006, S. 4.

⁴⁴ Trauth-Koschnik, 2010, S. 97.

⁴⁵ Zuwanderungen aus dem Ausland.

⁴⁶ Vgl. Selle, 2005, S. 159.

strukturstarken Gebieten zu. Somit wandert das „Entwicklungspotential [...] [der] Zukunft“⁴⁷, in Form von jungen Erwerbsfähigen, aus den sowieso schon schrumpfenden Regionen ab und beschleunigt damit deren negative Entwicklung.⁴⁸ Folglich entscheidet die jeweilige Struktur vor Ort, wie stark und zu welchem Zeitpunkt der demographische Wandel die Region erreicht.

Die örtlichen Entwicklungen unterscheiden sich innerhalb der jeweiligen Region zusätzlich nach dem Lebensraum. Dabei sind **Städte** und der **ländliche Raum** zu unterscheiden.

Mehrere Jahrzehnte lang konnte in der Bevölkerung der Trend zur Suburbanisierung festgestellt werden. Suburbanisierung bedeutet, dass die Menschen ihren Wohnort vermehrt in den ländlichen Regionen und nicht in großen Städten suchen.⁴⁹ Inzwischen hat sich dieser Prozess jedoch wieder hin zur Reurbanisierung gewandelt, unter der man „den Prozess zunehmender Bevölkerungsverdichtung in städtischen Gebieten bei entsprechendem Rückgang der Bevölkerung in ländlichen Bereichen [versteht].“⁵⁰ Die Städte und Ballungsräume gewinnen wieder an Bedeutung, nicht zuletzt aufgrund der günstigeren Arbeitsmarktsituation, guten Ausbildungschancen sowie Infrastruktureinrichtungen für ältere Menschen. Diese innerdeutschen Wanderungsbewegungen sind Teil des gesellschaftlichen Wandels und führen sowohl bei den abgehenden als auch bei den aufnehmenden Kommunen zu Veränderungen.

Aufgrund der vorherigen Ausführungen kann festgehalten werden, dass die Folgen des demographischen Wandels und die lokal individuellen Auswirkungen am deutlichsten auf der kommunalen Ebene spürbar sind. Es liegt deshalb in der Verantwortlichkeit der Städte und Gemeinden

⁴⁷ Große Starmann/ Schmidt, 2011, S.88.

⁴⁸ Vgl. a.a.O., S.88.

⁴⁹ Vgl. Selle, 2005, S. 169.

⁵⁰ Duden, 2002, S. 718f.

darauf zu reagieren.⁵¹ Im Folgenden werden die Entwicklungen in Baden-Württemberg betrachtet.

2.2.2 Baden-Württemberg

Baden-Württemberg kann seit seiner Gründung im Jahre 1952 den höchsten Bevölkerungszuwachs aller Bundesländer verzeichnen. Insbesondere die Wirtschaftsstärke des Landes ist dafür maßgeblich verantwortlich. Besonders innerdeutsche Wanderungen spielen für Baden-Württemberg eine große Rolle. Das Bundesland profitiert in hohem Maße von jungen, leistungsbereiten Abwanderern strukturschwächerer Länder. Die dargestellten Zuwanderungsgewinne mildern die Konsequenzen des demographischen Wandels in Baden-Württemberg ab. In Bezug auf die Geburtenrate und die Alterung der Gesellschaft unterscheidet sich Baden-Württemberg nicht vom Rest der Bundesrepublik. Deshalb ist auch in Baden-Württemberg, nach einem mittelfristigen Bevölkerungszuwachs, langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen.⁵²

Im Nachfolgenden wird ein Ausblick über die Bevölkerungsentwicklungen in Deutschland bis zum Jahre 2060 gegeben.

2.3 Zukunftsausblick

Um auf den demographischen Wandel reagieren zu können sind zuverlässige Prognosen unerlässlich. Bei der Bewertung von Vorhersagen gilt es jedoch zu beachten, dass diese aus den Veränderungen der Vergangenheit und fiktiven Annahmen für die Zukunft resultieren. Das Eintreten der Prognosen hängt somit davon ab, ob die Entwicklungen in der angenommenen Art und Weise eintreten.⁵³

Ein weiterer Aspekt, der die Entwicklung beeinflusst und damit über das Eintreten der Vorhersage bestimmt, ist der Umgang mit dem Problem in

⁵¹ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S. 5.

⁵² Vgl. Landtag Baden-Württemberg, 2006, S. 4f.

⁵³ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S. 5.

der Zeit zwischen Aufstellung der Prognose und dem vorhergesagten Eintrittszeitpunkt. Durch offensive Herangehensweise, beispielsweise dem Versuch, die Fertilitätsrate durch familienfreundliche Politik positiv zu beeinflussen, ergeben sich verbesserte Zukunftsperspektiven gegenüber einer Reaktion mit lediglich defensiver Politik, beispielsweise dem Rückbau von Infrastruktur.⁵⁴ Für die kurzfristige Betrachtung ist jedoch das Gesetz der demographischen Trägheit zu beachten. Dieses besagt, dass es weder möglich ist, die „Entwicklungen kurzfristig zu korrigieren noch auf dem erreichten Niveau [zu] stabilisieren.“⁵⁵

Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes hat eine Vielzahl von Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung unter verschiedensten Entwicklungsannahmen bis zum Jahre 2060 getroffen. Die Betrachtung, die auf die summarische Entwicklung der Bevölkerung abzielt, wird nachfolgend schlaglichtartig beleuchtet. Es handelt sich bei der nachfolgend dargestellten Prognose um eine konservative Basisbetrachtung.

Die Berechnung geht davon aus, dass die Geburtenziffer pro Frau bis zum Jahre 2060 bei etwa 1,4 Kindern stagnieren wird. Für das Jahr 2060 wird von einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 89,2 Jahren bei Frauen und 85 Jahren bei Männern ausgegangen. Dies entspricht etwa den heutigen Werten. Beim Faktor der Zuwanderungsrate wird jedoch von einer deutlichen Steigerung ausgegangen.⁵⁶ Selbst bei optimistischerer Betrachtung und einer angenommenen Nettozuwanderungsrate von 200.000 Menschen pro Jahr geht die Bevölkerung Deutschlands von rund 82.000.000 Personen gegenüber dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2060 auf rund 70.120.000 Personen zurück. Dies entspricht einer Bevölkerungsabnahme von rund 15%. Kann diese Nettozuwanderungsrate nicht realisiert werden und liegt diese bei nur 100.000 Menschen, fällt die

⁵⁴ Vgl. Küpper, 2010, S. 3.

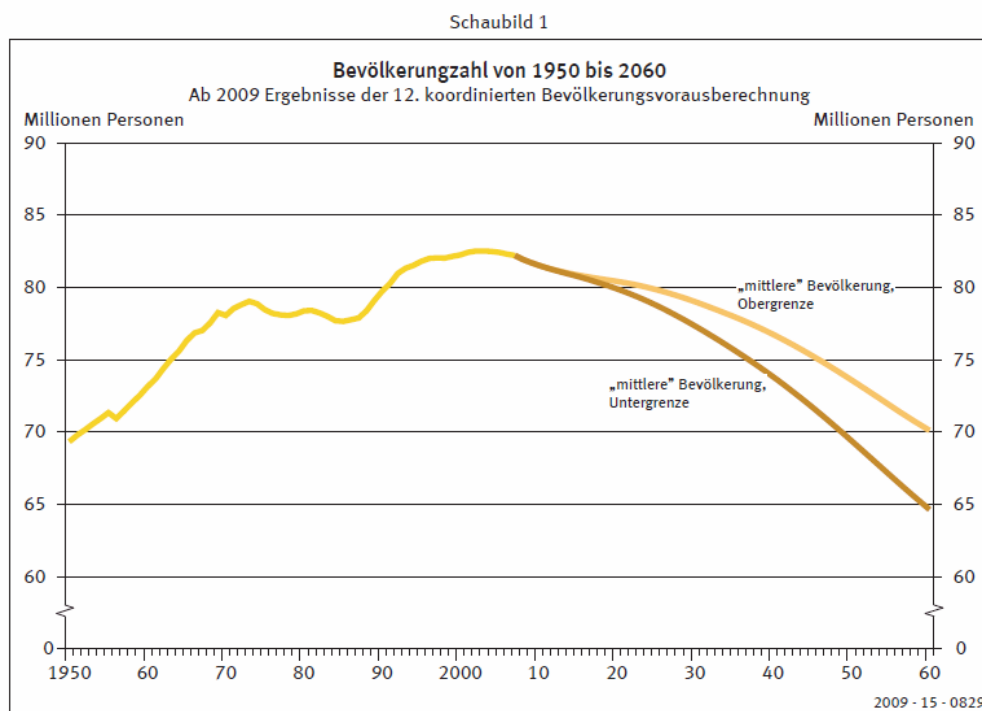
⁵⁵ Walla/ Eggen/ Lipinske, 2006, S. 9.

⁵⁶ Verschiedenste Faktoren nehmen darauf Einfluss, z.B. weitere Öffnung der EU. Dies soll aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Bevölkerung sogar auf rund 64.651.000 Menschen ab. Dies würde einem prozentualen Rückgang von rund 22% gegenüber dem Jahr 2008 entsprechen. Bei dieser Betrachtung handelt es sich um eine konservative Veranschaulichung. Gelingt es, die Fertilitätsrate zu steigern oder verändert sich die Lebenserwartung, sehen diese Entwicklungen entsprechend anders aus.

Baden-Württemberg wäre, vor dem Hintergrund der optimistischeren beschriebenen Annahme, mit einem Rückgang um 1,6 Mio. Menschen in Summe ebenfalls von einem Bevölkerungsrückgang von rund 15% betroffen und würde somit dem bundesweiten Durchschnitt entsprechen.

Abbildung 1: Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060



Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.): *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2009, S. 12.

Im dritten Kapitel werden die bisher dargestellten Entwicklungstendenzen des demographischen Wandels auf die kommunale Ebene übertragen.

3 Stadtentwicklung unter dem Einfluss des demographischen Wandels

Auf Bundes- und Landesebene können Impulse gesetzt werden, um die Bevölkerungsvorgänge (Fertilität, Mortalität und Migration) zu beeinflussen. Da das Ausmaß der Auswirkungen des demographischen Wandels regional differiert und die Kommunen die konkreten Auswirkungen der Veränderungen erfahren, muss die Stadtentwicklung aber auf der lokalen Ebene entsprechend der Gegebenheiten angepasst werden. „Es [zählt] zu den großen Herausforderungen [der Kommunen], Entwicklungen zu antizipieren, prospektiv zu handeln [...] und Zukunft für die Bürger [...] der Städte und Gemeinden zu gestalten.“⁵⁷

Im dritten Kapitel wird deshalb die Aufgabe der Stadtentwicklung sowie deren Bedeutung im demographischen Wandel beschrieben. Zudem werden ausgewählte, durch den demographischen Wandel ausgelöste oder verstärkte Handlungs- und Problemfelder der kommunalen Ebene aufgezeigt.

3.1 Stadtentwicklung

Zunächst stellt sich die Frage: Was ist Stadtentwicklung? Pragmatisch ausgedrückt ist es die Frage danach, „wie wir in der nächsten Zeit zusammenleben wollen und was wir tun müssen, damit wir gut zusammenleben können.“⁵⁸

In der Literatur wird der Begriff der Stadtentwicklung sehr vielfältig definiert. Eine etablierte und umfassende Definition von Hans Heuer beschreibt Stadtentwicklung

„als das sichtbare Ergebnis eines sozioökonomischen Wachstums- oder Schrumpfungsprozesses einer Stadt, der aus den Verhaltensweisen und sich wechselseitig beeinflussenden Entscheidungen der

⁵⁷ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S.9

⁵⁸ Tiefensee, 2009, S. 4.

handelnden Akteure resultiert und einen ständigen Wandel der sozialen und wirtschaftlichen, sowie der baulichen und räumlichen Struktur der Städte impliziert.“⁵⁹

Wie die Definition besagt, umfasst die Stadtentwicklung alle Faktoren einer Stadt. Sie muss sich dabei insbesondere „finanziellen, politischen als auch soziogeographischen Herausforderungen“⁶⁰ stellen.

Die Situation der einzelnen Städte ist für die ganze Bundesrepublik Deutschland bedeutend, da die Städte „ihre gesellschaftliche Funktion als Motoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung [leisten]“ und so Symbol für den Wohlstand der gesamten Republik sind.⁶¹

Die Gegebenheiten, auf die die Stadtentwicklung reagieren muss und die Aufgaben, die im Stadtentwicklungsprozess wahrgenommen werden müssen, haben sich gravierend verändert und entwickeln sich stetig fort.⁶² Insbesondere unter den Blickwinkeln der Globalisierung, Entwicklungen im Bereich des demographischen Wandels und dem ökonomischen Strukturwandel, müssen große Aufgaben bewältigt werden.⁶³

Nachfolgend werden die Herausforderungen, die der demographische Wandel an die Städte stellt, aufgezeigt.

3.2 Stadtentwicklung im demographischen Wandel

Nach herrschender Meinung betrifft der demographische Wandel alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge⁶⁴ und schränkt dabei die Handlungsfähigkeit der Kommunen deutlich ein. Hondrichs These, dass der „Geburtenrückgang [...] ein Glücksfall [sei]“⁶⁵, stellt dabei eindeutig die Mindermeinung dar. Diese soll nicht unerwähnt bleiben, jedoch an dieser

⁵⁹ Heuer, 1977, S. 40.

⁶⁰ König, 2010, S. 3.

⁶¹ BMVBS, Memorandum, 2007, S. 9.

⁶² Vgl. Selle, 2005, S. 153ff.

⁶³ Vgl. BMVBS, Memorandum, 2007, S. 9.

⁶⁴ Grundversorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen für ein menschliches Dasein als staatliche Aufgabe.

⁶⁵ König, 2010, S. 5f.

Stelle nicht weiter erläutert werden. Für die meisten Städte bedeuten die bereits beschriebenen sinkenden Einwohnerzahlen insbesondere durch Einbrüche auf dem „Wohnungsmarkt, im gewerblichen Bereich [sowie] im Einzelhandel“⁶⁶ große Schwierigkeiten und konkret monetäre Einbußen, die zu sinkenden Handlungsspielräumen führen.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken bzw. um die Einschnitte und Einbußen zumindest abzumildern, spielt es für Kommunen, unter der Prämisse des bevorstehenden Bevölkerungsrückgangs, die entscheidende Rolle, Einwohner langfristig zu binden und besser noch, zusätzliche Einwohner zu gewinnen. Konsequenterweise ergibt sich die Folge, dass „im demographischen Wandel [...] Städte und Gemeinden im Wettbewerb um Einwohner, um attraktive Standort- und gute Lebensbedingungen sowie gute Arbeitsmöglichkeiten [sind].“⁶⁷ Im Einwohner- Konkurrenzkampf⁶⁸ mit anderen Regionen und Kommunen wird es der entscheidende Erfolgsfaktor sein, sich als Standort zu profilieren und Alleinstellungsmerkmale hervorzuheben.

Es sollte im Interesse der lokalen Politik liegen, die Kommune für viele verschiedene Zielgruppen zugleich attraktiv zu gestalten. Angesichts der kulturellen Vielfalt der Gesellschaft, differierenden Interessen verschiedener Generationen und gleichzeitiger Verschiebung der Alterspyramide wird an die Entscheidungsebene eine Vielzahl von Anforderungen gestellt (weitere Ausführungen unter Punkt 3.2).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Auswirkungen der demographischen Entwicklung für die Städte und Gemeinden in allen kommunalen Bereichen sehr einschneidend sein werden.

⁶⁶ BMVBS, Memorandum, 2007, S. 14.

⁶⁷ Deutscher Städtetag, 2006, S. 3.

⁶⁸ Vgl. Selle, 2005, S. 159.

Offensive Reaktionen sowie speziell konzipierte Handlungsstrategien und die Umsetzung von gezielten Maßnahmen sind deshalb unerlässlich.⁶⁹ Diese können nicht im „Tagesgeschäft“ erfolgen, sondern nur in einer strategischen Konzeption mit kontinuierlicher Weiterentwicklung.⁷⁰ Für diesen Ansatz muss auf der Führungsebene von Politik und Verwaltung ein Bewusstsein geschaffen werden.

Das Memorandum „Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beschäftigt sich insbesondere mit den erfolgversprechenden Faktoren der kommunalen Entwicklung in der Gegenwart und der Zukunft. Zusammenfassend werden folgende Elemente für eine Konzeption (siehe Stadtentwicklungskonzept 4.3) empfohlen:

„Die beschleunigte Transformation der Städte braucht besonders gute Planung, braucht besonders konstruktive Kooperation, braucht gleichermaßen Sicherheit und Anpassungsfähigkeit, braucht offene Verfahren der Beteiligung.“⁷¹

Im Nachfolgenden werden die wesentlichen Handlungsfelder einer Stadtentwicklung herausgearbeitet, die in der Gesamtkonzeption Berücksichtigung finden müssen.

3.2.1 Wesentliche Handlungsfelder

Um Strategien entwickeln zu können spielt es an erster Stelle eine bedeutende Rolle, die Handlungsfelder zu lokalisieren, zu konkretisieren und die künftigen Entwicklungen zu kennen, auf die eingewirkt werden muss.⁷²

Wie bereits im Kapitel 3.2 angedeutet, sind die Anforderungen, die an die lokale Politik gestellt werden durch ein buntes gesellschaftliches Mosaik

⁶⁹ Vgl. Selle, 2005, S. 192f.

⁷⁰ Vgl. Dosch/ Gutsche, 2010, S. 31.

⁷¹ BMVBS, Memorandum, 2007, S. 13.

⁷² Vgl. Große Star mann/ Klug, 2010, S.9.

vielschichtig.⁷³ Der deutsche Städtetag hat in seiner Herausgabe zum demographischen Wandel mit dem Titel „Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte“ folgende, elementar wichtige, Handlungsfelder herausgearbeitet:

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| - Wirtschaft und Arbeitsmarkt | - Bildung und Qualifizierung |
| - Öffentliche Finanzen | - Infrastruktur |
| - Wohnungsmarkt | - Familienpolitik |

Diese Handlungsfelder können lokal variieren und entsprechend der regionalen Gegebenheiten unterschiedlichen Gewichtungen unterliegen.

Die Stadt Ludwigsburg arbeitete in ihrem Stadtentwicklungskonzept (Kapitel 7) die lokal relevanten, konkreten Themenfelder aus und kam dabei zu folgendem Ergebnis:

Attraktives Wohnen, Kulturelles Leben, Wirtschaft und Arbeit, Vitale Stadtteile, Lebendige Innenstadt, Zusammenleben von Generationen und Nationen, Grün in der Stadt, Mobilität, Bildung und Betreuung, Vielfältiges Sportangebot, Energieversorgung

Da der demographische Wandel alle kommunalen Bereiche betrifft, ist es nicht überraschend, dass die Schnittmenge der Themenfelder groß ist. Die Unterschiede ergeben sich durch lokale Besonderheiten und politisch bestimmte Schwerpunkte.

Nachfolgend werden Schwierigkeiten dargestellt, die durch die Bearbeitung der Handlungsfelder auftreten können. Auch mit diesen müssen sich weitgehend alle Kommunen auseinandersetzen. Eine abschließende Aufzählung ist auf Grund der Vielzahl und der lokalen Differenzen nicht möglich.

⁷³ Vgl. Reinert, 2009, S.33.

3.2.2 Spannungsfelder

Ein Spannungsfeld tritt dadurch auf, dass die Aufgaben, die aus diesen verschiedenen Handlungsfeldern resultieren, im Zielkonflikt zueinander stehen können. Das bedeutet, dass sie zum Teil weder gleichzeitig noch mit gleicher Qualität bewältigt werden können, da Verbesserungen im einen Handlungsfeld zu Verschlechterungen im anderen führen können (z.B. Wirtschaft und Umwelt).

In Kapitel 2 wurde bereits beschrieben, dass in einer Stadt verschiedenste Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichsten Bedürfnissen und **Interessen** mit- und nebeneinander leben. Diese Gruppen vertreten auf Grund der unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedene Haltungen und fordern, dass ihren Anliegen entsprechende Maßnahmen in der Stadt umgesetzt werden.⁷⁴ Um ein gutes Zusammenleben der Stadtgesellschaft zu ermöglichen, sind die gerechte Berücksichtigung der Interessen und ein Interessenausgleich unabdingbar. Der Aufbau von Netzwerken und die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen sind dabei ein möglicher Lösungsansatz.

Neben den vielfältigen Interessen treten Schwierigkeiten auch dadurch auf, dass sich durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft und die Verschiebung der Generationen die schwerpunktmäßige Nachfrage nach **Infrastruktur** weg von Einrichtungen für Kinder- und Jugendlichen hin zu Einrichtungen für Senioren verschieben wird. Es ist jedoch sehr schwierig Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Schulen, Schwimmbäder oder Sporteinrichtungen rückzubauen bzw. entsprechend umzubauen und neue Infrastruktur z.B. Seniorenstifte zu schaffen. Neben dem finanziellen Aspekt sind diese Entscheidungen auch politisch mit viel Konfliktpotenzial behaftet.⁷⁵ Das Spannungsfeld ergibt sich aus der nicht zu unterschätzenden Dimension der Veränderungen. Der Gedanke an Rückbau

⁷⁴ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S.12.

⁷⁵ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S. 17.

statt Ausbau von Infrastruktur, beispielsweise in Hinblick auf Sportanlagen, hat bisher keine Rolle gespielt und wird bei der Bevölkerung nicht auf Wohlwollen stoßen, sondern erzeugt eine Barrierehaltung, denn „die Folgen des demographischen Wandels rütteln an Grundfesten dessen, was bisher unter erfolgreicher Kommunalpolitik verstanden wurde.“⁷⁶ Begründet werden kann dies durch das jahrzehntelange Streben der westlichen Gesellschaft nach Ausdehnung und Wachstum, das nun umgestaltet wird.⁷⁷

Neben der Anpassung der Infrastruktur wird die **Integration** von Zuwanderern eine weitere zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung sein.⁷⁸ Ziel muss es dabei sein, sowohl einer individuellen Entwicklung der ethnischen und kulturellen Vielfalt Raum zu geben und gleichzeitig soziale Separation und Polarisierung innerhalb der Stadt zu verhindern.⁷⁹ Es empfiehlt sich dies in Form eines „Management of Diversity“⁸⁰, einem vernünftigen und wertschätzenden Umgang mit sozialer Vielfalt insbesondere mit „ethnischer und kultureller Differenz“⁸¹ zu realisieren.

Die Integration von Immigranten und Mitbürgern mit Migrationshintergrund ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Zukunftsbewältigung in den Städten und zugleich eine kostspielige Aufgabe. Können die Ziele der Integration nicht erreicht werden, können daraus sehr schnell Spannungsfelder und Probleme für die Kommunen resultieren. Die Integration sollte sich jedoch nicht auf ausländische Zuwanderer beschränken, sondern auch die Integration unterschiedlicher Lebensformen und –stile umfassen. Für ein harmonisches Stadtgeschehen wird künftig

⁷⁶ Vgl. Selle, 2005, S. 155f.

⁷⁷ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S. 13.

⁷⁸ Vgl. Selle, 2005, S. 194f.

⁷⁹ Vgl. BMVBS, Memorandum, 2007, S. 14f.

⁸⁰ Dettling, 2001, S. 23.

⁸¹ Deutscher Städtetag, 2006, S. 14

die Toleranz moderner Lebensformen und Solidarität zwischen den Generationen eine wesentliche Rolle einnehmen.⁸²

Ein weiteres Spannungsfeld, das die Bearbeitung aller Handlungsfelder beeinflusst, entsteht im Bereich der **Finanzen**. Denn ein Rückgang der ortsansässigen Bevölkerung ist für die Kommunen am deutlichsten im finanziellen Bereich spürbar.⁸³ Mit sinkender Einwohnerzahl verringern sich zugleich insbesondere die Steuereinnahmen der Kommune und damit der monetäre Handlungsspielraum.⁸⁴ Doch nicht nur die Einnahmen der Kommune brechen weg. Verschiedene Faktoren erzeugen ein Mehr an Ausgaben. Weniger Einwohner bedeuten eine geringere Auslastung der Infrastruktureinrichtungen der Stadt und –da die Gesamtkosten gleich bleiben- steigende Kosten pro Nutzer bzw. pro Einwohner. Dies führt zu einem höheren Subventionsbedarf und bei gleichbleibenden Nutzungsentgelten zu weniger Einnahmen.

Trotz des sinkenden finanziellen Spielraums kommen auf die Kommunen noch **weitere Aufgaben** z.B. im Kleinkind- und Ganztagesbetreuungsbereich, mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu. Diese sind für die Kommunen ohne finanzielle Unterstützung von Bund und Land nicht zu leisten. Vor diesem Hintergrund wird deshalb der Ruf nach einer Gemeindefinanzreform lauter, in der die Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung fordern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass „Städte [und Gemeinden] objektiv mit wachsenden Aufgaben konfrontiert [werden] bei gleichzeitig kleiner werdenden Handlungsspielräumen und sinkender finanzieller Handlungskraft.“⁸⁵ Die knappen Haushalte zwingen die Kommunen zur Konsolidierung und deshalb können wichtige freiwillige Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden oder die Standards müssen

⁸² Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S.22.

⁸³ Vgl. Selle, 2005, S. 159, S. 172f.

⁸⁴ Hierbei spielen mehrere Faktoren des Mechanismus Steuerverteilung eine Rolle, die an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden sollen.

⁸⁵ Deutscher Städtetag, 2006, S.13

zumindest gesenkt werden.⁸⁶ Abgeschwächt werden können diese Einschnitte nur durch die Gewinnung weiterer Ressourcen. Insbesondere interkommunale Zusammenarbeit, Anwerbung von Sponsoren, Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen sowie bürgerschaftliches Engagement gewinnen bei der Bewältigung wichtiger freiwilliger Aufgaben, wie z.B. die Integration, an Bedeutung.⁸⁷ Die „Solidargemeinschaft“⁸⁸ wird verstärkt in die Pflicht genommen und nimmt eine wesentliche Rolle beim Erhalt eines funktionierenden Gemeinwesens ein.⁸⁹

Gedanken um die Entwicklung der Städte gibt es seit jeher und nicht erst, seitdem das Phänomen des demographischen Wandels Einzug in die Öffentlichkeit gehalten hat. Die Entwicklung im Ganzen, die auch den demographischen Wandel impliziert, steht unter dem Dach der Nachhaltigkeit. Im nachfolgenden Kapitel wird der Begriff der Nachhaltigkeit und deren Bedeutung für die Stadtentwicklung konkretisiert.

4 Nachhaltige Stadtentwicklung

Im vierten Kapitel wird zunächst der Gedanke der Nachhaltigkeit im Allgemeinen, daraufhin die Entstehung dieses Gedankens und zuletzt dessen Bedeutung für die Städte und Gemeinden dargestellt.

4.1 Nachhaltigkeit

Die originäre Definition des Begriffs „Nachhaltigkeit“ entstammt der Veröffentlichung des Berichtes der sog. „Brundtland-Konferenz“ - der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED)- aus dem Jahre 1987. Wörtlich lautet sie:

⁸⁶ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S. 22.

⁸⁷ Vgl. König, 2010, S. 6.

⁸⁸ Deutscher Städtetag, 2006, S. 17

⁸⁹ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S. 17,

„Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“⁹⁰

In der deutschen⁹¹ Literatur ist eine etwas weiter ausgelegte Bedeutung für die englische Definition wiederzufinden. Dort wird beschrieben, dass Nachhaltigkeit

„ein auf Dauerhaftigkeit angelegtes, kohärentes, längerfristig konzipiertes und politikfeldübergreifendes Muster der Entwicklung ökonomischer, ökologischer und [menschlicher] Ressourcen [ist], das sich dafür eignet, die Bedürfnisse heutiger Generationen zu befriedigen ohne die Möglichkeit der Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen [...] einzuschränken.“⁹²

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Entwicklungen der Gegenwart und der Zukunft so gestaltet werden müssen, dass sie sowohl intra- als auch intergenerationelle Gerechtigkeit gewährleisten. Dies bedeutet, dass sie sowohl dem Gemeinwohl der gegenwärtigen als auch dem Gemeinwohl der nachfolgenden Generationen gerecht werden muss. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei darauf, die nachfolgenden Generationen insbesondere finanziell nicht im Voraus zu belasten.

Bei der Idee der Nachhaltigkeit standen zunächst die Aspekte Ökologie und Ökonomie im Vordergrund. Inzwischen hat sich die originäre Vorstellung weiterentwickelt. Das Verständnis von nachhaltiger Entwicklung ist heute „so zu interpretieren, dass die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales gleichberechtigt in einer offenen Aushandlung unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen zu berücksichtigen sind.“⁹³ und diesen Aspekten „bei politischen Entscheidungen und der Entwicklung von

⁹⁰ WCED; 1987, S. 43. Zitiert bei: Von Hauff/ Kleine, München 2009, S. 7.

⁹¹ Wörtliche Übersetzung: Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Übersetzung: Von Kauff/ Kleine, 2009, S.7.

⁹² Schmidt, 2010, S. 524.

⁹³ Blank, 2001, S. 379f.

Maßnahmen gleichermaßen Rechnung getragen werden [muss].“⁹⁴
(Näheres zu Beteiligung der Anspruchsgruppen in den Kapiteln 6 und 8).

Der demographische Wandel stellt auf dem Weg zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung einen einflussstarken Faktor dar. Weitere Themengebiete, die gegenwärtig eine herausragende Rolle spielen sind insbesondere Globalisierung, Klimaentwicklung und Umwelt sowie Mobilität und Energieversorgung. Diese sollen an dieser Stelle jedoch nicht weiter vertieft werden. Die genannten Themengebiete sind sehr komplex und nur langfristig zu steuern. Es kommt folglich darauf an, kurzfristigen Aktionismus zu vermeiden und stattdessen langfristig zu denken und strategisch vorzugehen.

Im Kapitel 4.2 wird kompakt beleuchtet, wie es zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung gekommen ist.

4.2 Entstehung nachhaltiger Stadtentwicklung

Insbesondere ökonomische Entwicklungen (Verschuldung, Finanzkrise, Arbeitslosigkeit) sowie der drastische Wandel im Klima- und Umweltbereich (Naturkatastrophen) stießen in den 1970er Jahren einen Prozess des Umdenkens an. Anlass zur Veränderung gab die Erkenntnis, dass die bisherige ökonomische Wachstumspolitik nicht nur an ihre Grenzen geraten und dauerhaft keinen Bestand mehr haben, sondern die ganze Welt langfristig sogar in eine Krise führen wird. Besonders ausschlaggebend war dabei die Einsicht, dass „eine dauerhaft ökonomische Entwicklung ohne die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme nicht möglich ist.“⁹⁵

Aus der Erkenntnis, dass der Markt, der die Wirtschaft steuert, aus seiner Natur heraus nicht genügend Anreize setzen kann, um ökologisches und soziales Handeln bei den Wirtschaftsakteuren zu implementieren,

⁹⁴ Vgl. Von Hauff/ Kleine, 2009, S. 11f.

⁹⁵ Von Hauff/ Kleine, 2009, S. 5.

resultierte das Bewusstsein dafür, dass es die Aufgabe der Politik sein muss, die nachhaltige Entwicklung voranzutreiben, diese zu steuern und z.B. über Anreize an die Akteure zu fördern.⁹⁶

Zwar konnte der Gedanke von Nachhaltigkeit bereits bei der sogenannten „Brundtland-Konferenz“ im Jahre 1987 großflächig verbreitet werden, weltweit erkannt und anerkannt wurde die Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung maßgeblich jedoch beim UN Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992. 178 Nationen unterzeichneten das Leitbild zur nachhaltigen Entwicklung und bekundeten damit sowohl die politische Bereitschaft als auch die konkrete Absicht, die nachhaltige Entwicklung als „Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ anzunehmen und dafür einzustehen. Jede Nation sollte eine individuelle Nachhaltigkeitsstrategie für ihr Land entwickeln und diese auch lokal implementieren. Im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands im Jahr 2007 wurde, als ein weiterer wichtiger Schritt, die „Leipzig Charta“ zur nachhaltigen Europäischen Stadt verabschiedet. Damit wird deutlich, dass das Thema nachhaltige Stadtentwicklung aktueller denn je ist.

Die herrschende Meinung sieht die Umsetzung eines bedeutenden Teils dieser gesamtstaatlichen Aufgabe auf der lokalen Ebene angesiedelt und stellt zusammenfassend fest, dass unsere Gesellschaft „eine Stadtentwicklungspolitik [braucht], die Wachstum und Nachhaltigkeit miteinander in Einklang bringt und durch konkrete Zielvereinbarungen und Projekte glaubhaft wird.“⁹⁷ Für diese Ziele konnte auf kommunaler Ebene bereits ein breites Bewusstsein geschaffen werden und so nimmt das Aktionsprogramm „Agenda 21“ einen besonderen Stellenwert ein. Im Rahmen der Agenda werden Projekte und Maßnahmen von den Kommunen realisiert, die das Ziel verfolgen „Umwelt- und

⁹⁶ Vgl. Von Hauff/ Kleine, 2009, S. 10f.

⁹⁷ Von Beust, 2007, S. 14.

Entwicklungsaspekte“ zusammenzuführen und damit den Prozess der nachhaltigen Entwicklung voranzutreiben.⁹⁸

Die Aufteilung der Aufgabe „nachhaltige Entwicklung“ zwischen Bund/Länder und Gemeinden hat sich bewährt. Bund/Länder können großflächig Rahmenbedingungen schaffen sowie Impulse setzen und die Kommunen konkrete Strategien und individuelle Gestaltungslösungen am Wirksamsten entwickeln und umsetzen.⁹⁹

Im nachfolgenden Abschnitt wird deshalb, als eine konkrete Strategie der Kommunen, das Instrument des Stadtentwicklungskonzepts (SEK) erläutert und dabei der Schwerpunkt auf die Herausforderung des demographischen Wandels gelegt.

4.3 Das Stadtentwicklungskonzept

In den bisherigen Ausführungen wurde eine Vielzahl von Herausforderungen beschrieben, die in Kommunen zu bewältigen sind. Diese vielfältigen Aufgaben mit ihren bereits erläuterten Zielkonflikten stellen eine große Hürde dar, denn insbesondere „soziale Integration, ökologische Nachhaltigkeit, ökonomisches Wachstum und Stadtgestaltung [beeinflussen] sich gegenseitig.“¹⁰⁰

Der Schlüssel zur erfolgreichen Stadtentwicklung (Definition siehe Punkt 3.1) ist deshalb die integrierte Stadtentwicklungsplanung. Bei der integrierten Stadtentwicklungsplanung handelt es sich um eine ganzheitliche Betrachtung aller Bereiche der Stadt, bei der alle Einzelhandlungsfelder einer Kommune erfasst und zu einer Gesamthandlungsstrategie gebündelt werden.¹⁰¹ Dies ermöglicht einen Überblick, ein besseres Verständnis für Wechselwirkungen und dient auch der Vermeidung von Fehlentwicklungen in einzelnen Bereichen. Zusammengefasst wird diese

⁹⁸ Vgl. Von Hauff/ Kleine, 2009, S. 8.

⁹⁹ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S.3

¹⁰⁰ BMVBS, Memorandum, S. 17.

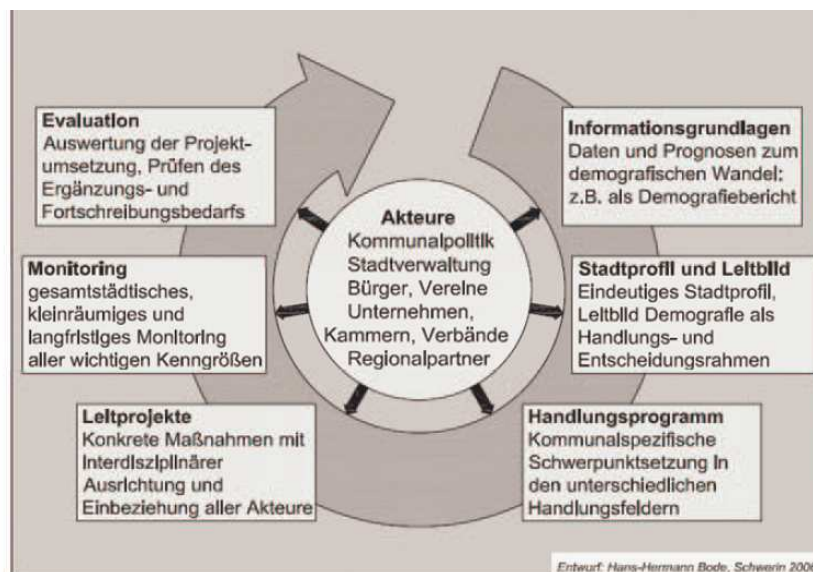
¹⁰¹ Vgl. Deutscher. Städtetag, 2006, S. 4.

Konzeption als „Fahrplan“ für die weitere Vorgehensweise in einem Stadtentwicklungskonzept (SEK) angesehen. Das SEK, das all diese Bausteine enthält, kann somit als „Orientierungs- und Handlungsrahmen“¹⁰² für kommunales Handeln verstanden werden.

Die Anforderungen, die der demographische Wandel an die Kommunen stellt, spielen gegenwärtig und zukünftig eine große Rolle und beeinflussen alle weiteren Handlungsfelder. Bei der nachfolgenden Untersuchung steht der demographische Wandel im Fokus der Betrachtung.

Die Vorgehensweise bei der Konzeption des Steuerungsinstruments „Stadtentwicklungskonzept“, unter besonderer Beachtung der Herausforderungen des demographischen Wandels, wird nachfolgend kompakt beleuchtet

Abbildung 2: Steuerungsmodell des demografischen Wandels



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Demografischer Wandel. Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für Städte (Arbeitspapier des Deutschen Städtetags), Berlin/ Köln, 2006, S. 5.

¹⁰² Deutscher Städtetag, 2006, S. 22.

Informationsgrundlage

Im ersten Schritt gilt es die Ist-Situation der Stadt und dabei insbesondere die Bevölkerungsstruktur zu analysieren und auf dieser Informationsgrundlage eine Prognose für die weitere Entwicklung aufzustellen.

Leitbild/ Stadtprofil

Im zweiten Schritt ist es wichtig, ein Leitbild und klares Stadtprofil als Soll-Zustand zu entwickeln. Durch die Gegenüberstellung von Ist- und Soll-Zustand ergeben sich die Entwicklungsperspektiven für die Kommune und die zur Realisierung notwendigen Handlungsfelder. Es ist sinnvoll den Akteuren der Stadt bereits in dieser Phase Mitwirkung zu ermöglichen. Dadurch kann eine spätere Unterstützung insbesondere bei der Umsetzung der Maßnahmen verbessert und Identifikation mit den Zielen erreicht werden.¹⁰³

Handlungsprogramm

Diese, durch den Soll/Ist-Vergleich ermittelten, Handlungsfelder werden, bestmöglich gemeinsam mit den örtlichen Akteuren, zu einem politischen Handlungsprogramm ausgearbeitet und zusammengefasst. Dies gibt den Rahmen der Entwicklungsplanung.

Maßnahmen

Im vierten Schritt wird das Handlungsprogramm mit konkreten operativen Maßnahmen ausgestaltet. Die Entwicklung und letztendlich die Umsetzung der Maßnahmen ist hier der zentrale Punkt. Dabei spielt die Aktivierung der örtlichen Gemeinschaft und ihre Einbeziehung als aktive Partner eine wichtige Rolle und ist Garant für den Erfolg. Von besonderer Bedeutung dabei ist die stetige Kommunikation und Information der Öffentlichkeit. Die Einsicht, dass die Herausforderungen des demographischen Wandels nicht alleine durch die Kommunalverwaltung bewältigt werden können, führt zur grundlegenden Erkenntnis, dass die

¹⁰³ Vgl. a.a.O., 2006, S. 22.

Einbeziehung der Akteure der Stadt, Interkommunale und organisationsübergreifende Kooperationen unerlässlich sind.¹⁰⁴ Eine moderne Stadt zeichnet sich somit dadurch aus, dass sie ein Ort gemeinschaftlichen Handelns ist. Jedoch ist auch die finanzielle Handlungsfähigkeit die Basisvoraussetzung einer erfolgreichen Stadtentwicklungspolitik. Es ergibt sich als Fazit, dass die vorhandenen Ressourcen optimiert eingesetzt werden müssen,¹⁰⁵ denn „Wachsender Wettbewerb innerhalb der Regionen [...] kann nur mit einer Bündelung der regionalen Ressourcen beantwortet werden.“¹⁰⁶

Monitoring

Die Stadtentwicklung ist ein strategischer, langfristiger und dynamischer Prozess. Es ist deshalb wichtig die einzelnen Projekte und deren Ergebnisse, Etappen und Meilensteine als Basis für die Evaluation in einem Monitoring herauszuarbeiten und systematisch zu dokumentieren.

Evaluation

Auf Basis der Dokumentation der umgesetzten Maßnahmen ist die regelmäßige Fortschreibung der Entwicklung und Nachsteuerung bei den Zielen in Form einer Evaluation zunächst der letzte Schritt eines Prozesses. Die Maßnahmen werden auf ihre Qualität hin überprüft. Evaluation bedeutet aber zugleich auch Ziele weiterzuentwickeln und das SEK fortzuschreiben. Somit ist der Schritt der Evaluation zugleich der Wiedereinstieg in den Beginn eines immer fortdauernden Kreislaufes.

Das Instrumentarium der integrierten Stadtentwicklungsplanung bezweckt, dass alle weiteren Konzepte und Maßnahmen vor der Realisierung daraufhin geprüft werden, ob sie im Sinne der integrierten Stadtentwicklungsplanung und den ausgegebenen Zielen zukunftsfähig sind.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Vgl. Selle, 2005, S. 189ff.

¹⁰⁵ Vgl. Deutscher Städtetag, 2006, S.22.

¹⁰⁶ a.a.O., 2006, S. 20.

¹⁰⁷ Vgl. a.a.O., 2006, S.22.

Die wichtige Erkenntnis, welche im weiteren Verlauf weiterverfolgt werden soll, ist die, dass die Beteiligung der örtlichen Akteure eine maßgebliche Rolle spielt. Sei es bei der Entwicklung eines Leitbildes, bei der Umsetzung von Maßnahmen oder der Evaluierung der realisierten Maßnahmen. Einerseits wird es entscheidend sein, eine flächendeckende „öffentliche Aufmerksamkeit, Unterstützung und Akzeptanz in der Diskussion und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zu erreichen“¹⁰⁸, andererseits wird dies aber nicht ausreichen. Zentral für den Erfolg eines SEK wird es deshalb sein, die Potenziale der verschiedenen Bevölkerungsgruppen einzusetzen und zu nutzen. Das Wissen über die Stadt liegt bei den Bürgern selbst. Dabei stellt sich die entscheidende Frage: Wie wird es gelingen diese verschiedensten Akteure und Bürger in die kommunale Entwicklung einzubinden?

Deshalb ist zunächst zu klären, welche Rechte den Bürgern von Verfassungs- und Gesetzeswegen bereits zugesprochen sind und welche ihnen eingeräumt werden können.

5 Demokratieprinzip

Nachfolgend soll die Frage beantwortet werden, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen gegeben sind, die den Bürgern Mitwirkung und Einflussnahme an der Entwicklung des Gemeinwesens ermöglichen. Dazu wird zunächst zwischen Rahmenbedingungen im Grundgesetz und Rahmenbedingungen in der Gemeindeordnung unterschieden. Anschließend werden die Möglichkeiten der Einflussnahme auf kommunaler Ebene gesamtheitlich betrachtet und mögliche Herausforderungen an die lokale Demokratie herausgearbeitet.

¹⁰⁸ a.a.O., 2006, S. 23.

5.1 Demokratie im Grundgesetz

Der Begriff „Demokratie“ stammt aus dem Griechischen. Demokratie bedeutet „Volksherrschaft“ und damit eine „Herrschaft, bei der das Volk Inhaber der Staatsgewalt ist (Volkssouveränität).“¹⁰⁹

Im Grundgesetz (GG), der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, ist das Demokratieprinzip in Artikel 20 verankert:

Artikel. 20 GG

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

In Artikel 20 Absatz 1 GG wird die Demokratie als Staatsform der Bundesrepublik Deutschland festgelegt. In zweiten Absatz des Artikels 20 GG wird die Demokratie dahingehend näher definiert, dass die Staatsgewalt durch besondere Organe ausgeübt wird und es sich somit um eine repräsentative Demokratie handelt.¹¹⁰ Dies bedeutet, dass das Volk seine Herrschaft mittelbar durch Wahlen auf Vertreter überträgt. Durch die Bestellung dieser Vertreter wird diesen ein freies Mandat verliehen. Das bedeutet, dass sie während ihrer Wahlperiode nicht an Weisungen gebunden, sondern lediglich ihrem Gewissen unterworfen sind.

Repräsentativität wird dabei definiert als „eine Stichprobe[, die] die zugrunde liegende Grundgesamtheit im Hinblick auf bestimmte Eigenschaften getreu wider[spiegelt].“¹¹¹ Der Gedanke der repräsentativen Demokratie geht davon aus, dass die Summe der gewählten Vertreter diese Stichprobe wiedergibt und diese stellvertretend für das Volk entscheidet.

¹⁰⁹ Duden. Lexikon A-Z, 2002, S.141.

¹¹⁰ Direktdemokratische Elemente spielen auf Bundesebene eine untergeordnete Rolle.

¹¹¹ Schmidt, 2010, S. 690.

Eine andere Ausgestaltung der Demokratie ist die direkte Demokratie. Im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie liegt in der direkten Demokratie „die Befugnis für verbindliche politische Entscheidungen letztlich bei der Gesamtheit der abstimmungsberechtigten Bürger.“¹¹² Diese Form der Demokratie ist besonders aus der Schweiz bekannt.

Im nachfolgenden Abschnitt wird beleuchtet, was dieser gesamtstaatliche Grundsatz der repräsentativen Demokratie für die kommunale Ebene bedeutet.

5.2 Demokratie auf kommunaler Ebene

Unter der Überschrift „Demokratie auf kommunaler Ebene“ werden zwei Betrachtungen angestellt. In der ersten wird die gegenwärtige Einfluss- und Teilhabemöglichkeit auf kommunaler Ebene beleuchtet und in der zweiten Betrachtung, werden die, sich daraus ergebenden, Herausforderungen für die lokale Demokratie herausgearbeitet. Konkrete Beteiligungsinstrumente bleiben in diesem Abschnitt zunächst außen vor, da diese im Kapitel „6.1 formelle Beteiligungsmöglichkeiten“ ausführlicher dargestellt werden.

5.2.1 Anteil der Bevölkerung an der kommunalen Demokratie

Die Möglichkeit der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene, beispielsweise in Form eines Bürgerentscheides, hat sich in der Praxis weitgehend nicht etabliert. Durch die Wahl der kommunalen Vertreter, dazu zählen die (Ober-) Bürgermeister und die Gemeinderäte, kann regelmäßig direkt Einfluss genommen werden. Bis zur nächsten Wahl der Vertreter stehen der ortsansässigen Bevölkerung kaum oder nur praxisfremde förmliche Instrumente zur Einflussnahme auf die Entwicklung ihrer Kommune zur Verfügung (vergleiche Punkt 6.1).¹¹³ Die in der Praxis effektivste und meist verbreitete Möglichkeit ist die, informell Einfluss auf

¹¹² a.a.O., S. 690.

¹¹³ Vgl. Oppermann/ Langer, 2003, S.1.

die gewählten Vertreter oder die Parteien zu nehmen und so „indirekt auf die Entscheidungsfindung einzuwirken“ (Lobbyismus).¹¹⁴

Diese Einflussnahme kann meist nicht durch den einzelnen Bürger, sondern durch Zusammenschlüsse wie Vereine, Institutionen oder Vereinigungen wirksam ausgeübt werden. Die im zweiten Kapitel beschriebene strukturelle Veränderung der Gesellschaft impliziert jedoch auch, dass die Anzahl derer, die sich dauerhaft in solchen Zusammenschlüssen engagieren und verpflichten, stark zurückgeht. Dies bedeutet, dass verschiedene Personengruppen ihre Interessen in unterschiedlichen Maßen geltend machen können und diese -je nach Einfluss der Personengruppe- auch nur unterschiedlich stark zur Durchsetzung kommen. Betroffene Entscheidungen werden letztendlich oftmals nicht nach Abwägung aller Interessen der gesamten Stadtgesellschaft getroffen, sondern in zunehmender Entferntheit „zwischen Entscheidungsträger und Entscheidungsbetroffenen.“¹¹⁵

Zudem kann festgehalten werden, dass der unter Punkt „5. Demokratieprinzip“ beschriebene Gedanke vom Gremium als Spiegelbild der Gesellschaft jedoch häufig der Theorie vorbehalten bleibt. Insbesondere bei Wahlen auf der, in dieser Arbeit schwerpunktmäßig betrachteten, kommunalen Ebene ist die Beteiligung oftmals gering und auf bestimmte Bevölkerungsgruppen beschränkt. Die Frage, die sich deshalb auch stellt, ist die nach der Legitimation der gewählten Vertreter.

Zusammenfassend kann dem Politikmodell der repräsentativen Demokratie daher vorgeworfen werden, dass einer Entscheidung in der Praxis vermehrt nicht die Abwägung der Interessen der geforderten Stichprobe der Bevölkerung zu Grunde liegt.¹¹⁶ Der überproportionale Einfluss mancher Wählergruppen wird jedoch erst durch eine Vielzahl von Wahlberechtigten ermöglicht, die ihr Wahlrecht nicht ausübt. Dies ist möglich,

¹¹⁴ Oppermann/ Langer, 2003, S.1.

¹¹⁵ Vgl. a.a.O., 2003, S.I.

¹¹⁶ Vgl. a.a.O., 2003, S. 4f.

weil in der Bundesrepublik Deutschland ein Wahlrecht, jedoch keine Wahlpflicht besteht. Eine weitergehende Ursachenforschung über Wahlbeteiligung soll an dieser Stelle jedoch nicht angestellt werden.

Zusammenfassend kann in diesem Unterpunkt festgehalten werden, dass sowohl Entscheidungsträger als auch deren Entscheidungen zunehmend Legitimationsverlust erfahren. An dieser Stelle ist ein klares Demokratiedefizit zu erkennen. Es stellt sich die Frage, ob dies noch von unserem Grundverständnis von Demokratie mitgetragen werden kann und welche Möglichkeiten bestehen, um den Grad der Legitimation wieder zu erhöhen. Ein guter Anfang und wichtiger Schritt wäre es, bei den Bürgern auf eine neue Art und Weise um Vertrauen zu werben.¹¹⁷

Im nachfolgenden Abschnitt werden das veränderte Demokratieverständnis und die notwendige Entwicklung weiter ausgeführt, die den Grad der Legitimation wieder erhöhen sollen.

5.2.2 Herausforderungen an die kommunale Demokratie

Im vorangestellten Abschnitt wurde bereits beschrieben, dass gegenwärtig quer durch unsere Gesellschaft eine Politikverdrossenheit zu verzeichnen ist.¹¹⁸ Dabei verliert besonders die jüngere Generation zunehmend das Vertrauen in die Politik und damit einhergehend das Interesse, sich in Parteien und dem politischen System einzubringen. Doch nicht nur diese Politikverdrossenheit und die fragwürdige Repräsentanz von Entscheidungen erfordern eine Anpassung des Systems und eine Veränderung der Partizipationsmöglichkeiten.

Mit dem New Public Management- Gedanken und einem daraus resultierenden Wandel der Verwaltung in den 90er Jahren hat sich das Hoheitsdenken und das Verständnis der öffentlichen Hand gegenüber dem Bürger dahingehend gewandelt, dass „der Bürger als Souverän einen

¹¹⁷ Vgl. a.a.O., 2003, S.13.

¹¹⁸ Vgl. Albig, 2011, S.57.

Anspruch darauf hat, dass seine Kommunale Selbstverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen wird.“¹¹⁹ Der Bürger wird nicht mehr als „passives Subjekt staatlichen Handelns“ angesehen, sondern vielmehr „als Kunde oder sogar Co-Produzent öffentlicher Leistungen.“¹²⁰

Um diese beiden Vorstellungen, Erhöhung der Repräsentanz und Betrachtung des Bürgers als Kunde, in der Praxis verankern zu können müssen den Bürgern konsequenterweise die entsprechenden Einflussnahme- und Mitsprachemöglichkeiten sowie Steuerungsinstrumente eingeräumt werden, die über die förmlichen Beteiligungsmöglichkeiten (siehe Punkt 6.1) hinausgehen.¹²¹ Dies zu realisieren ist eine zentrale Herausforderung an die lokale Demokratie. Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung genügt dabei als Steuerungsinstrument der modernen Gesellschaft nicht mehr. Zwar haben Abstimmungen den Vorteil, dass sie sehr schnell zu Entscheidungen führen, jedoch den großen Nachteil, dass es nur vorgefertigte Vorschläge ohne Interessenausgleich und deshalb keine Kompromisse sondern Gewinner und viele enttäuschte Verlierer gibt. Nicht zu diskutieren ist, dass diese durch Gesetz geregelten Entscheidungsverfahren nicht ersetzt werden können und die demokratischen Instrumente aus der Kommunalverfassung zwingend Bestand haben. Beim Angebot von informellen Einflussmöglichkeiten muss deshalb das Ziel sein, „neue Formen der Bürgerbeteiligung [zu implementieren,] die bestehende Entscheidungsverfahren der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie sinnvoll ergänzen.“¹²²

„Der demokratische Staat ist in jedem Falle auf eine lebendige Zivilgesellschaft unbedingt angewiesen.“¹²³ Diese kann im Prozess der Repolitisierung und Aufwertung demokratischer Beratungs- und Mitentscheidungsphasen zur Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung

¹¹⁹ Pröhl, 2002, S.7.

¹²⁰ a.a.O., 2002, S. 8.

¹²¹ Vgl. Meyer, 2002, S.11.

¹²² Oppermann/ Langer, 2003, S. I.

¹²³ Meyer, 2002, S.11.

eine gewichtige Rolle spielen.¹²⁴ Außerdem braucht Demokratie zum Funktionieren „lebendige Elemente wie Bürgertugenden, Sozialvermögen und Bürgerkompetenz. Diese sind nirgends so stark wiederzufinden, wie im bürgerschaftlichen Engagement.“¹²⁵ Gründe, wie finanzielle und personelle Einschränkungen, die Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement erforderlich machen, wurden als Auswirkungen des demographischen Wandels bereits ausreichend dargelegt.

Wenn es den Kommunen gelingt, die Vorstellungen vom mündigen und engagierten Bürger umzusetzen, führt dies zu einer partizipativen kommunalen Selbstverwaltung und einer Bürgergesellschaft. Darunter versteht man „eine auf Dauer angelegte Form einer dialogischen Einbindung der Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse mit dem Ziel der Akzeptanzgewinnung.“¹²⁶

Doch wie kann dies in der Praxis realisiert werden? Unter der Überschrift der Bürgerorientierung ist Bürgerbeteiligung ein wichtiger Baustein, der in der weiteren Betrachtung fokussiert werden soll.¹²⁷ Deshalb wird im nachfolgenden Kapitel das Thema Bürgerbeteiligung und deren Möglichkeiten untersucht. Dazu werden nach einer allgemeinen Einführung in den Bereich der Bürgerbeteiligung die formellen Beteiligungsmöglichkeiten erläutert. Im Anschluss daran werden die im Zusammenhang mit der Bürgergesellschaft bedeutenderen Formen der informellen Beteiligung beleuchtet und dabei ein Schwerpunkt auf internetbasierte Beteiligung gelegt.

¹²⁴ Vgl. a.a.O., 2002, S.11.

¹²⁵ Meyer, 2002, S.16f.

¹²⁶ Pautsch, 2011, S.18.

¹²⁷ Vgl. Oppermann/Langer, 2003, S. 1.

6 Bürgerbeteiligung¹²⁸

Wenn man sich mit dem Begriff der Bürgerbeteiligung auseinandersetzt, ist zunächst die Definition des Begriffs der Partizipation notwendig.

Der Begriff Partizipation entstammt dem lateinischen Wort „participare“ und bedeutet „jemanden an etwas teilhaben lassen, an etwas teilhaben.“¹²⁹ Betrachtet man den Begriff der Partizipation im Kontext der Politik und Gesellschaft versteht man unter Partizipation den

„Prozess der Teilhabe an einer Meinungs- und Willensbildung und der Entscheidungsfindung in politisch-öffentlichen Angelegenheiten sowie die hierauf bezogenen Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürger“¹³⁰

Die Begrifflichkeiten Partizipation und Bürgerbeteiligung können nicht scharf voneinander abgegrenzt werden und werden in der Literatur teilweise synonym verwendet. Jedoch kristallisiert sich mehrheitlich heraus, dass Bürgerbeteiligung eine Form von Partizipation ist. Eine detailliertere Unterscheidung liefert an dieser Stelle keine wesentlichen Erkenntnisse und wird deshalb nicht weiter verfolgt.

In den 1970er Jahren betrachtete die herrschende Meinung Partizipation noch als ein „systemfremdes Element der repräsentativen Demokratie“¹³¹, dem kaum Bedeutung beigemessen wurde. Aktuell hingegen wird Partizipation in der „politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur [sowie in der gesellschaftlichen Praxis] als sinnvoll, wichtig und wünschenswert [angesehen].“¹³²

Bürgerbeteiligung im Allgemeinen lässt sich in formelle und informelle Beteiligung unterscheiden. Dabei ist die formelle Bürgerbeteiligung durch

¹²⁸ Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ schließt in seiner gebräuchlichen Verwendung auch die ausländische Bevölkerung, Jugendliche und Kinder im Sinne einer Einwohner-, Bevölkerungsbeteiligung mit ein.

¹²⁹ Schmidt, 2010, S. 614.

¹³⁰ a.a.O., S. 614.

¹³¹ König, 2010, S.15.

¹³² a.a.O., S.15.

Gesetze gewährleistet und das Verfahren in diesen genau geregelt. Informelle Bürgerbeteiligung ist freiwillig und bietet den Kommunen Gestaltungsspielraum.

Eine Unterscheidung von Bürgerbeteiligung kann, neben der Unterscheidung nach der Verankerung im Gesetz, auch hinsichtlich der Thematik erfolgen. So kann Beteiligung mit Themen- bzw. Projektbezug z.B. Neugestaltung des Ortskerns von themen- bzw. projektunabhängiger Beteiligung z.B. allgemeine Stadtteilkonferenz unterschieden werden.

Bürgerbeteiligung kann zudem nach dem Grad der Einflussnahmemöglichkeit unterschieden werden. Selle unterscheidet dabei aufsteigend nach dem Grad der Mitwirkungsmöglichkeit im „Drei-Stufen-Modell“ nach Information, Beteiligung und Kooperation.¹³³

Abbildung 3: In das System einer repräsentativen Demokratie eingebettete Entscheidungs-, Beratungs- und Informationsinstrumente der Bürgerbeteiligung



Quelle: Oppermann, Bettina/ Langer, Kerstin, In: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg: Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern. Leitfaden, Stuttgart, 2003.

¹³³ Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 49ff.

Ähnlich wie die Unterscheidung nach dem Grad der Einflussnahmemöglichkeit kann nach dem Grad der Verbindlichkeit unterschieden werden. Der vorangestellten Abbildung ist zu entnehmen, dass die formelle Bürgerbeteiligung eine höhere Bindungswirkung erzielt als die informelle, diese jedoch auch unterschiedliche Verbindlichkeiten erzeugen kann. Die höchste Verbindlichkeit nehmen selbstverständlich Entscheidungen durch gewählte Vertreter ein.

Bei der weiteren Betrachtung wird Bürgerbeteiligung nach ihren Formen unterschieden. Dabei liegt im ersten Schritt die kompakte Betrachtung auf den formellen Instrumenten. Im zweiten Schritt wird die informelle Bürgerbeteiligung beleuchtet und als ein Instrument davon die internetbasierte Beteiligung. Dieser wird als wichtiger Baustein der Zukunft ein höheres Gewicht in Form eines eigenen Unterpunktes beigemessen.

6.1 Formelle Beteiligung

Es handelt sich bei den formellen Beteiligungsmöglichkeiten um „institutionalisierte Partizipation“¹³⁴, darunter sind Teilhabemöglichkeiten der Bürger zu verstehen, die in Gesetzen verankert sind.

Nachfolgend wird zwischen den Beteiligungsinstrumenten der Gemeindeordnung (GemO) und dem Baugesetzbuch (BauGB) unterschieden. Weitere Beteiligungsmöglichkeiten stehen den Bürgern unter anderem im Naturschutzgesetz, im Abfallbeseitigungsgesetz oder dem Flurbereinigungsgesetz zur Verfügung. Diese sollen in der nachfolgenden Betrachtung jedoch nicht vertieft werden.

6.1.1 Gemeindeordnung

§ 14 Absatz 1 GemO

„Die Bürger sind im Rahmen der Gesetze zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt und haben das Stimmrecht in **sonstigen Gemeindeangelegenheiten**.“

¹³⁴ König, 2010, S.14.

§ 14 der Gemeindeordnung Baden Württemberg (GemO) spricht den Bürgern einer Kommune das aktive und passive Wahlrecht innerhalb der Gebietskörperschaft zu. Darüber hinaus verleiht § 14 GemO den Bürgern „Stimmrecht bei allen Formen der unmittelbaren Demokratie.“¹³⁵ Diese sollen nachfolgend betrachtet werden.

Folgende Formen der unmittelbaren Demokratie werden den Bürgern in der Gemeindeordnung eingeräumt¹³⁶:

- Bürgeranhörung nach § 20b GemO
- Bürgerantrag nach § 20b GemO
- Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid nach § 21 GemO

Darüber hinaus gibt es noch weitere Beteiligungsmöglichkeiten. Diese sind insbesondere¹³⁷:

- Bürgerversammlung nach § 20a GemO
- Heranziehung sachkundiger Bürger nach § 33 Abs. 3 GemO
- Einwohnerfragestunde nach § 33 Abs. 4 GemO

Nachfolgend werden die Instrumente Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid und Bürgerversammlung stellvertretend für alle Instrumente ausführlicher dargestellt. Auf eine abschließende ausführliche Darstellung soll auf Grund einer untergeordneten Betrachtung der formellen Beteiligungsmöglichkeiten und einer Schwerpunktsetzung auf informelle Beteiligung an dieser Stelle verzichtet werden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Ein Bürgerentscheid erfolgt auf Basis des § 21 GemO. Er kann sowohl auf Initiative des Gemeinderates als auch auf Grund einer Initiative der Bürgerschaft hin erfolgen. Geht die Initiative von der Bürgerschaft aus, ist zwingend ein Bürgerbegehren erforderlich. Wenn dieses erfolgreich

¹³⁵ Waibel, 2007, S. 97.

¹³⁶ Vgl. a.a.O., S. 116ff, 161f.

¹³⁷ Vgl. a.a.O., S. 95ff., 161f.

verläuft, schließt sich der Bürgerentscheid an. Für ein erfolgreiches Bürgerbegehren sind bestimmte Voraussetzungen, insbesondere ein Unterschriftenquorum, zu erfüllen¹³⁸. Kommt es zum Bürgerentscheid, wird die „Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde“¹³⁹, für die eigentlich der Gemeinderat zuständig ist, an die Bürgerschaft abgegeben. In einem Abstimmungsverfahren kann die zur Entscheidung gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. Das Ergebnis des Bürgerentscheides hat dieselbe rechtliche Bindung wie ein Gemeinderatsbeschluss.¹⁴⁰

Bewertet man das Beteiligungsinstrument des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids,¹⁴¹ kann festgehalten werden, dass das Bürgerbegehren das stärkste Beteiligungsinstrument der Bürger aus der GemO ist. Die Bürgerschaft kann dabei selbst aktiv werden und über ein Problem der örtlichen Gemeinschaft ein Ergebnis in Form eines Bürgerentscheides herbeiführen. Der Bürgerentscheid als Instrument der direkten Demokratie bietet den Bürgern -unabhängig von der Initiativergreifung- somit die Möglichkeit über eine Sachfrage direkt zu entscheiden, konkreten Einfluss auf örtliche Entwicklungen zu nehmen und mit der getroffenen Entscheidung eine Rechtsbindung zu erzielen. Trotz dieser Vorzüge wird dieses Instrument in der Praxis selten genutzt. Dies liegt zum einen daran, dass das beim Bürgerbegehren erforderliche Quorum eine hohe Hürde darstellt und zum anderen daran, dass die Gemeinderäte kaum die Initiative ergreifen um die Entscheidungsbefugnis freiwillig aus ihren Händen in die Hände der Bürgerschaft zu legen.¹⁴²

Beim Bürgerentscheid selbst ist kritisch zu sehen, dass eine Meinungsäußerung ausschließlich in Form einer „Ja-“ oder „Nein-“ Antwort möglich

¹³⁸ Detaillierte Voraussetzungen und Verfahrensschritte werden an dieser Stelle nicht vertieft. Sie können § 21 GemO entnommen werden.

¹³⁹ § 21 Abs. 1 GemO

¹⁴⁰ Vgl. Waibel, 2007, S. 120ff.

¹⁴¹ Vorweggenommener Vergleich mit anderen formellen Beteiligungsinstrumenten. Resultat kann unterstellt werden und bedarf nicht der weiteren Untersuchung.

¹⁴² Vgl. Selle, 2005, S. 439.

ist. Gestaltungsspielraum für eine Konsensfindung als Interessenausgleich zwischen verschiedenen Akteuren ist nicht möglich. Außerdem resultiert der Ursprung der Initiative eines Bürgerbegehrens fast ausschließlich aus Unzufriedenheit und selten aus innovativen Gedanken heraus.¹⁴³

Bürgerversammlung

Ein weiteres Instrument der formellen Bürgerbeteiligung ist die Bürgerversammlung. Eine **Bürgerversammlung** erfolgt auf Grundlage des § 20a GemO. Sie wird vom Gemeinderat einberufen und soll pro Jahr mindestens einmal, bei Bedarf jedoch öfter für „wichtige Gemeindeangelegenheiten“¹⁴⁴ durchgeführt werden.¹⁴⁵ Der Begriff der Bürgerversammlung ist nicht im wörtlichen Sinne zu verstehen, sondern im Sinne einer Einwohnerversammlung weiter auszulegen.¹⁴⁶

Wie auch beim Bürgerentscheid wird bei der Bürgerversammlung den Bürgern das Recht eingeräumt, initiativ zu werden und eine Bürgerversammlung zu beantragen. Hierfür ist wiederum ein Quorum erforderlich, jedoch ist diese Hürde geringer als bei einem Bürgerbegehren.¹⁴⁷ Mit der Bürgerversammlung wird der Zweck verfolgt, „den notwendigen Gedankenaustausch zwischen der Gemeinde und den Einwohnern durch[zuführen.“¹⁴⁸

Die in der Bürgerversammlung gemachten Vorschläge und Anregungen „sollen innerhalb von drei Monaten durch die zuständigen Gemeindeorgane behandelt werden.“¹⁴⁹ Damit wird sichergestellt, dass der Gedankenaustausch nicht unverbindlich bleibt, sondern beim Gemeinderat und der Verwaltung Bindungswirkung erzielt. Die Bürgerversammlung ist somit für die politisch verantwortliche Ebene und die

¹⁴³ Vgl. Oppermann/ Langer, 2003, S. 2f.

¹⁴⁴ § 20a GemO

¹⁴⁵ Vgl. Waibel, 2007, S. 117.

¹⁴⁶ Nicht jeder Einwohner einer Stadt hat zugleich auch die Eigenschaft des Bürgers.

¹⁴⁷ Detaillierte Voraussetzungen und Verfahrensschritte werden an dieser Stelle nicht vertieft. Sie können § 20a GemO entnommen werden.

¹⁴⁸ Waibel, 2007, S. 117.

¹⁴⁹ a.a.O., S. 118.

Verwaltung eine gute Plattform, die örtliche Bevölkerung über Planungen und Vorhaben zu informieren und in Dialog zu treten. Ideal ausgestaltet ist eine Bürgerversammlung dann, wenn den Teilnehmern die Möglichkeit eingeräumt wird, Anregungen und Ideen einzubringen und so an der Gestaltung des kommunalen Geschehens mitzuwirken.¹⁵⁰ Der Erfolg und die Teilnahme- sowie Beteiligungsresonanz einer Bürgerversammlung hängen stark vom Thema und dem Interesse der Bevölkerung daran ab. Eine gute Bürgerversammlung mit Moderation und regem Dialog kann ein erfolgreiches Beteiligungsinstrument sein. Kritisch zu sehen ist jedoch, dass die Teilnehmer, wie bei den meisten Beteiligungsangeboten, fast ausschließlich der Mittelschicht entstammen und es nicht gelingt manche Zielgruppen zu mobilisieren. Dieses Problem soll jedoch erst bei der späteren Betrachtung vertieft werden.

Weitere wichtige formelle Beteiligungsrechte werden der Bevölkerung im Baugesetzbuch (BauGB) eingeräumt. Diese werden nachfolgend kompakt dargestellt.

6.1.2 Baugesetzbuch

Die wichtigste und in der Praxis relevanteste Form der Beteiligung des BauGB ist die der Beteiligung an der Bauleitplanung. §§ 3,4 des BauGB schreiben dabei die Beteiligungsrechte und -regularien vor. Es handelt sich beim BauGB zwar um ein Bundesgesetz, die Beteiligung findet ihre Bedeutung und Anwendung jedoch vorrangig direkt vor Ort in den Kommunen und darf aus diesem Grund bei der Betrachtung der formellen Bürgerbeteiligungsinstrumente nicht außen vor gelassen werden.

Beachtenswert ist dabei insbesondere die öffentliche Beteiligung in Form der öffentlichen Auslegung des Planentwurfes mit seinen entsprechenden Erläuterungen. Diese öffentliche Unterrichtung und Auslegung ist als „vorgezogene Beteiligung“ im Gesetz verankert. Dabei wird der Öffentlich-

¹⁵⁰ Vgl. Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S. 86f.

keit und den Beteiligten¹⁵¹ die Möglichkeit eingeräumt innerhalb der Auslegungsfrist vor der Beschlussfassung „Bedenken und Anregungen“ vorzubringen, die anschließend als Basis für eine Nachsteuerung der Kommune dienen können.¹⁵² „Öffentliche und private Akteure“¹⁵³ sollen über die Planungen und Entwicklungen frühzeitig informiert werden. Kritisch zu hinterfragen ist dabei, ob Anregungen und Hinweisen der Öffentlichkeit in eigentlich bereits abgeschlossenen Planungen noch ausreichend Rechnung getragen wird oder diese unberücksichtigt bleiben. Ein dialogischer Austausch im Vorfeld der Aufstellung der Planung ist nicht vorgesehen, obwohl es sich bei diesen Planungsangelegenheiten um Themen handelt, die für die Bevölkerung sehr wirksam sind und tatsächliche Einschnitte bedeuten können. Insgesamt stellt die öffentliche Auslegung damit eine der Beteiligungsformen mit der geringsten Einfluss- bzw. Mitwirkungsmöglichkeit dar. Eine weitere Vertiefung der Beteiligungsrechte aus dem BauGB, beispielsweise vorgeschriebenen Anhörungen¹⁵⁴, und anderen formellen Beteiligungsrechten soll an dieser Stelle unterbleiben, da der Schwerpunkt der Betrachtung auf die informellen Beteiligung gelegt wird.

Aufgrund der Vielzahl an Methoden werden im nachfolgenden Abschnitt ausgewählte Instrumente informeller Beteiligung dargestellt und wichtige Hintergrundfragen zur Vorgehensweise beim Einsatz informeller Bürgerbeteiligung beleuchtet. Die Funktionen und Erfolgsfaktoren informeller Bürgerbeteiligung werden im folgenden Unterkapitel auf Grund der Notwendigkeit für das Verständnis der weiteren Arbeit kurz erwähnt, jedoch im achten Kapitel vertieft. Der Schwerpunkt bei der Betrachtung der informellen Beteiligung wird dabei auf der internetbasierten Beteiligung gelegt. Diese wird auf Grund der aktuellen Bedeutung in einem separaten Unterkapitel vorgestellt.

¹⁵¹ Eine genaue Abgrenzung und Benennung von Beteiligten sowie die weitere Erläuterung von Rechten soll an dieser Stelle nicht weiter Gegenstand der Arbeit sein.

¹⁵² Vgl. Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S. 98f.

¹⁵³ a.a.O., S. 100.

¹⁵⁴ Vgl. a.a.O., S.101f.

6.2 Informelle Beteiligung

„Keine Kommune verzichtet heute auf Aktivitäten zur Einbeziehung von Bürgern in die örtliche Politik. Die Mittel und Wege der Kommunen sind jedoch recht unterschiedlich“¹⁵⁵, denn den Kommunen sind beim Einsatz informeller Bürgerbeteiligung kaum Grenzen gesetzt.¹⁵⁶ Deshalb haben die Verantwortlichen bei der Anwendung von informeller, nicht im Gesetz geregelter und freiwillig eingesetzter Beteiligung einen großen Gestaltungsspielraum.

Der Erfolg von Bürgerbeteiligung wird in hohem Maße davon abhängen, das richtige Beteiligungsinstrument auszuwählen. Um dieses für die individuell lokale Problemstellung herauszufinden, ist es wichtig im Vorfeld richtungsweisende Fragen zu beantworten und damit gleichzeitig Rahmenbedingungen, Rollen und Kompetenzen festzulegen und zuzuweisen.¹⁵⁷

Es gehört zu den Rahmenbedingungen zu bestimmen, welche Funktion die Beteiligung erfüllen soll. Eine informelle Bürgerbeteiligung kann drei verschiedene Hauptfunktionen einnehmen. Diese sind Förderung des Bürgerengagements, Politikberatung oder Konfliktbearbeitung.¹⁵⁸ Die Entscheidung über die Funktion ergibt sich oft aus der Thematik und dem, durch die Bürgerbeteiligung verfolgten, Ziel. Die Funktion der Bürgerbeteiligung entscheidet gleichzeitig über den Grad der Einflussnahmemöglichkeit.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung ist die wichtigste Frage, die nach dem zielgruppenspezifischen Beteiligungsinstrument. Dazu ist es zunächst wichtig die Zielgruppe der Beteiligung zu kennen und wichtige Verantwortungsträger zu definieren.

¹⁵⁵ Oppermann/ Langer, 2005, S.3.

¹⁵⁶ Rechtmäßiges Handeln wird selbstverständlich vorausgesetzt.

¹⁵⁷ Vgl. Selle, 2005, S. 541f.

¹⁵⁸ Vgl. Oppermann/ Langer, 2005, S.17.

Da die Bürgerbeteiligung kein neues Phänomen des 21. Jahrhunderts ist, sondern seit über 30 Jahren praktiziert wird, gibt es eine Vielzahl von verschiedenen Instrumenten und Methoden informeller Beteiligung. Etliche davon haben sich in der Praxis bewährt. Beispielhaft können hierfür die Methoden Informationsveranstaltung, Informationsstand, Ortstermin, Bürgerbefragung, Zukunftskonferenz und Planungszelle genannt werden.

Die Auswahl eines geeigneten Beteiligungsinstrumentes und klare Rahmenbedingungen sind die Basis für den Erfolg eines Beteiligungsverfahrens und sowohl für die Politik, die Verwaltung als auch für die Beteiligten wesentliche Grundlage. (Detailliertere Ausführung in Kapitel 8)

Nachfolgend wird als Beispiel ein häufig eingesetztes Instrument für informelle Beteiligung, die Bürgerbefragung, erläutert.

Bürgerbefragung

Eine Bürgerbefragung kann sowohl als Vollerhebung, als repräsentative Umfrage, die den Querschnitt in der Bevölkerung widerspiegelt oder, wenn abgrenzbare Gruppen betroffen sind, als Akteursbefragung durchgeführt werden. Die Bürgerbefragung hat den Vorteil, dass die Kommune einen sehr guten Überblick und gezielte Auskünfte über die Interessen der Bürger der Stadt erhält und die städtische Bevölkerung ohne großen Aufwand eine „Plattform“ erhält, um ihren Standpunkt darzustellen. Als Nachteil ist jedoch zu sehen, dass keine Möglichkeit eines Diskussionsprozesses besteht, der oftmals einen Interessenausgleich und Kompromiss herbeiführen könnte.¹⁵⁹

Weitere Formen informeller Beteiligung sollen an dieser Stelle nicht einzeln aufgezählt werden. In Kapitel 7 wird mit dem Instrument der Zukunftskonferenz eine weitere, sich von der Bürgerbefragung unterscheidende Form dargestellt.

¹⁵⁹ Vgl. a.a.O., S.4f.

Im nachfolgenden Abschnitt wird die internetbasierte Beteiligung beleuchtet. Sie stellt eine Form der informellen Beteiligung dar, die auf Grund der gegenwärtigen Aktualität ausführlicher untersucht werden soll.

6.3 Internetbasierte Beteiligung

Die flächendeckende Verbreitung des Mediums Internet bedeutete für die Gesellschaft ein neues mediales Zeitalter. Sein Einzug in die Rathäuser hat eine neue Modernisierungswelle ausgelöst.¹⁶⁰ Die Entwicklungen sind bereits soweit vorangeschritten, dass sich die Stadtverwaltung als „virtuelles Rathaus“¹⁶¹ etabliert hat und dabei E- Government¹⁶² eine nicht mehr wegzudenkende Rolle einnimmt. Wichtige Bestandteile von E- Government sind insbesondere Serviceleistungen für die Bürger z.B. elektronische Formulare oder Abwicklung von Dienstleistungen über das Internet. Doch diese Standards reichen inzwischen nicht mehr aus. Das Internet gewinnt weiterhin an Bedeutung und die öffentliche Hand darf den Anschluss an die moderne und vernetzte Gesellschaft nicht verlieren. Es überrascht deshalb nicht, dass das Internet auch im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung erprobt wird.

Auch die Kommunikationsformen, die über das Internet möglich sind, lassen sich [...] in das Drei-Stufen-Schema „Information- Beteiligung- Kooperation“¹⁶³ (siehe Einleitung Kapitel 6) einordnen:

Dabei ist E-Information, die Bereitstellung von **Information** im Internet, die einfachste Form des teilhaben Lassens. Bereits dieses Angebot kann als Bürgerbeteiligung im Allgemeinen betrachtet werden, da dadurch eine weitere Einbindung der Bevölkerung in das Geschehen ermöglicht wird. Der Bereich der E-Information kann, je nach Ausgestaltung des Angebots, fließend in den Bereich der tatsächlichen **Beteiligung**, der E-Partizipation, übergehen. E-Partizipation geht jedoch weit über den Bereich der bloßen

¹⁶⁰ Vgl. Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S.32f.

¹⁶¹ a.a.O., S.33.

¹⁶² „E“ steht dabei für electronic (deutsch:elektronisch)

¹⁶³ Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S.69.

Information hinaus, sondern ermöglicht den Bürgern sogar eine Meinungsäußerung. Es handelt sich bei dieser zweiten Stufe, der „Beteiligung“, im Vergleich zur E-Information nicht mehr um eine One-Way-Kommunikation. In diesem Zusammenhang hört man des Öfteren den Ausdruck „Partizipation 1.0.“ Der Begriff „Partizipation 1.0“ bedeutet, dass die staatlichen Institutionen tatsächliche online Beteiligungsmöglichkeiten anbieten und die Bürger dazu einladen. Beispiele hierfür sind insbesondere Online- Abstimmungsverfahren oder Online-Befragung.¹⁶⁴ Die dritte Stufe des Modells geht sogar noch darüber hinaus. Reale Beteiligung im Internet ist auf Kommunikation und **Kooperation** ausgerichtet. Ein Großteil der Nutzer möchte in Dialog treten und sowohl mit offiziellen Ansprechpartnern als auch mit anderen Bürgern kommunizieren und Ideen austauschen. Beispielhaft hierfür kann das Instrument des Online-Forums genannt werden. Ansätze der Entwicklung gehen sogar noch weiter und so wird langfristig die Entstehung einer „Partizipation 2.0“ prognostiziert.¹⁶⁵ Darunter versteht man „Beteiligung, die nicht von oben initiiert wird, sondern vom Bürger ausgeht.“¹⁶⁶

Diese verschiedenen Ausprägungen von Beteiligung mit ihren individuellen Instrumenten gelten nicht nur für die internetbasierte sondern für die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen.

Der Einsatz elektronischer Medien erleichtert in jedem Falle das Beteiligungsverfahren. Diese Erleichterung macht sich sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht bemerkbar. Nicht zu unterschätzen ist jedoch der personelle Aufwand, der notwendig ist, um die Beteiligung zu realisieren, zu pflegen und weiterzuentwickeln. Die Unternehmen der Wirtschaft setzen auf Ihren Homepages hohe Qualitätsstandards, an die die öffentliche Hand anknüpfen muss, um für die Nutzer im Netz attraktiv zu sein.

¹⁶⁴ Vgl. Krüger, 2011, S. 20f.

¹⁶⁵ a.a.O., S.20f.

¹⁶⁶ a.a.O., S.20f.

Ein weiterer Mehrwert, neben der direkten Teilnahme an Entscheidungen, besteht darin, dass die von der Gesellschaft immer wieder geforderte Transparenz des Verwaltungshandelns durch das elektronische Angebot eine deutliche Steigerung erfährt.¹⁶⁷ Nicht zu unterschätzen ist jedoch die Gefahr des Kontrollverlustes für die Kommunen, die die Schnelligkeit des Mediums mit sich bringt.

Im Internet haben die verschiedenen Beteiligungsformen allesamt den Vorteil, dass vielschichtigere Zielgruppen und eine größere Anzahl an Menschen erreicht werden können. Die Hürden für die Bürger sich auf ein Beteiligungsverfahren einzulassen sinken, weil sie sich durch das elektronische Angebot sowohl zeitlich als auch örtlich unabhängig informieren und einbringen können. Außerdem spielen, trotz der zunehmenden Toleranz in unserer Gesellschaft „formelle[r] Status, Geschlecht [und] Alter“¹⁶⁸ einer Person eine Rolle für die Stellung und Position in der Gesellschaft. Dieser Status spielt auch eine Rolle für seine Einflussmöglichkeit auf das lokale Geschehen. Bei Beteiligung über das Internet stellt dieser formelle Status keine Grenze dar, sondern ermöglicht auch den Gesellschaftsgruppen Beteiligung, die sich ansonsten vielleicht nicht einbringen würden oder könnten. Ein Nachteil, den es vor dem Hintergrund dieser teilweise anonymisierten Beteiligung zu beachten gilt liegt darin, dass die „Lebendigkeit und Authentizität“¹⁶⁹ die bei persönlicher Teilnahme der Menschen entsteht nicht mehr gegeben ist.¹⁷⁰

Bei der Mobilisierung der Bürger für die Beteiligung gilt es zu beachten, dass nicht jeder Internet-Nutzer gleich ein aktiver Bürger ist, der sich für das öffentliche Geschehen interessiert. Auch die Schwierigkeit, dass die Hauptbeteiligten aus der Mittelschicht der Gesellschaft kommen und es nicht gelingt manche Gruppen wie insbesondere Jugendliche und Migranten zu mobilisieren, wird durch das Angebot von Beteiligung im

¹⁶⁷ Vgl. Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S.33.

¹⁶⁸ Krüger, 2011, S.20.

¹⁶⁹ Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S.171.

¹⁷⁰ Vgl. a.a.O., S.168ff..

Internet nicht automatisch gelöst. Dem kommunalen Anbieter muss es aktiv gelingen die Bevölkerung zu mobilisieren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der ausschließliche Einsatz von internetbasierter Beteiligung nicht zielführend ist. Dies würde zu einer Selektion der Gesellschaft führen, da rund 30% der Bevölkerung Deutschlands, dabei besonders ältere Menschen, nicht über einen Internetzugang verfügen.¹⁷¹ Eine Kombination aus Realen- und Onlineverfahren könnte erfolgversprechend sein,¹⁷² da die Hürde sich zu beteiligen, durch das Internet gesenkt wird und durch die angestrebte steigende Beteiligung qualitativ hochwertigere Entscheidungen mit höherer Legitimation getroffen werden können. „Netzbasierte Partizipation [könnte so] eine Brücke zwischen direkter und repräsentativer Demokratie sein“¹⁷³ und eingebettet in die „Gesamtstrategie für den Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürger Teil der städtischen Kultur werden.“¹⁷⁴

Es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der elektronischen Partizipation weiter zunehmen wird. Vorausschauend und vor dem Hintergrund eines denkbaren Ausbaus zu elektronischen Wahlen richtet Dr. Arne Pautsch¹⁷⁵ seinen Appell an den Gesetzgeber, Rechtsgrundlagen zu schaffen und damit den Weg für ein „praktikables Zukunftsmodell“¹⁷⁶ zu ebnen.

Die im bisherigen Teil dieser Arbeit gewonnenen theoretischen Erkenntnisse werden nachfolgend am Beispiel der Stadt Ludwigsburg in die Praxis übertragen.

¹⁷¹ Krüger, 2011, S.20.

¹⁷² Vgl. Bischoff/ Selle/ Sinning, 2005, S.171..

¹⁷³ Krüger, 2011, S.20.

¹⁷⁴ Riedel, 2011, S.23.

¹⁷⁵ Bürgermeister und Mitglied des Innovators Club des dt. Städte- und Gemeindebundes.

¹⁷⁶ Pautsch, 2011, S. 19.

7 Bürgerbeteiligung als Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung am Beispiel der Großen Kreisstadt Ludwigsburg

Als Praxisbeispiel für erfolgreiche Bürgerbeteiligung wird die Durchführung des Beteiligungsverfahrens der Zukunftskonferenz zur Erstellung des SEK der Großen Kreisstadt Ludwigsburg beleuchtet. Zunächst werden jedoch die demographischen Strukturen und Herausforderung speziell für die Stadt Ludwigsburg untersucht und im Anschluss daran die organisatorische Struktur in der Stadtverwaltung kurz vorgestellt.

7.1 Stadt Ludwigsburg

Die große Kreisstadt Ludwigsburg hat 86.191¹⁷⁷ Einwohner. Sie liegt im Landkreis Ludwigsburg und vor den Toren Stuttgarts in einer der wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands. Ludwigsburg wird neben der wirtschaftlichen Stärke durch attraktive Bildungs- und Kulturangebote sowie als Film- und Medienstandort charakterisiert. Ludwigsburg besteht aus der Innenstadt und sieben weiteren Stadtteilen. In den nachfolgenden Abschnitten werden die demographischen Strukturen Ludwigsburgs beleuchtet und die daraus resultierenden Herausforderungen aufgezeigt.

7.1.1 Demographische Strukturen

Die Bertelsmann- Stiftung hat für jede Kommune in Deutschland „sozio-ökonomische“ und demographische Indikatoren ausgewertet und unter dem Titel „Wegweiser Kommune“ einen Orientierungsrahmen aufgestellt sowie Handlungsempfehlungen gegeben. (Bevölkerungspyramiden vergleiche Anlage 4) Dabei wird die Stadt Ludwigsburg dem Demographietyp 8 zugeordnet. Dieser steht unter dem Titel „Wirtschaftlich starke Städte [...] mit hoher Arbeitsplatzzentralität.“¹⁷⁸ Die Städte und

¹⁷⁷ URL: http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1263319_I1/index.html [10.08.2011]

¹⁷⁸ Vgl. URL: http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-8_lfd14.pdf

Gemeinden, die dem Demographietyp 8 zugeordnet werden, charakterisieren sich durch „eine positive wirtschaftliche Entwicklung und [eine] herausragende Funktion, die sie im Umfeld der Wirtschaftszentren für die Region einnehmen.“

Für Ludwigsburg wird deshalb langfristig weiterhin Stabilität und, in etwas abgeschwächter Form, Wachstum prognostiziert. Die wirtschaftliche Stärke bedeutet für die Stadt hochwertige Arbeitsplätze, eine niedrige Arbeitslosigkeit und damit eine gesunde Kaufkraft. Daraus resultiert ein guter finanzieller Handlungsspielraum durch verschiedene Arten der Steuereinnahmen. Insbesondere auf Grund von guten Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten ist mittelfristig noch mit einem Bevölkerungszuwachs zu rechnen. Langfristig wird jedoch auch in Ludwigsburg der Bevölkerungsrückgang nicht aufgehalten werden können. Die Alterung der Gesellschaft ist schon gegenwärtig spürbar und wird sich noch weiter verstärken.

Die demographischen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur nehmen maßgeblich Einfluss auf die weitere Entwicklung der Stadt. Sie stellen die Stadt vor verschiedene bedeutende Herausforderungen. Im nachfolgenden Abschnitt werden die von der Bertelsmann-Stiftung allgemein gefassten Herausforderungen für Städte wie Ludwigsburg aufgezeigt.

7.1.2 Demographische Herausforderungen

Die Bertelsmann-Stiftung sieht für Ludwigsburg und Städte mit vergleichbaren Gegebenheiten mehrere Handlungsfelder. Dabei werden die „Überdurchschnittliche[n] Handlungsspielräume“ als Chance betrachtet, um sich auf die „demographischen Prozesse der nächsten Jahre gut vorzubereiten.“¹⁷⁹ Insbesondere der Seniorenpolitik kommt dabei ein Schwerpunkt zu. Weiter wird es eine herausragende Aufgabe sein, die

¹⁷⁹ URL: Vgl. http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-8_lfd14.pdf.
[15.08.2011]

günstige wirtschaftliche Situation auf lange Sicht zu bewahren und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Weitere Handlungsschwerpunkte sieht die Bertelsmann-Stiftung im Bereich des Wohnraums, der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Stärkung der Innenentwicklung.

Diese herausgegebenen Handlungsfelder können selbstverständlich nur recht allgemein gehalten sein und einen groben Rahmen abstecken. Die konkreten Handlungsfelder sind in den einzelnen Städten viel präziser ausgestaltet und unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten um konkrete Maßnahmen ergänzt. Die Empfehlungen der Bertelsmann-Stiftung sind für eine erste Einschätzung jedoch sehr hilfreich. Abschließend plädiert sie an Städte mit dem Demographietyp 8 „die Weichen für eine weiterhin positive Entwicklung [nicht] zu spät zu stellen“¹⁸⁰ Die von der Stadt Ludwigsburg bereits „gestellten Weichen“ werden in den nachfolgenden Ausführungen beschrieben.

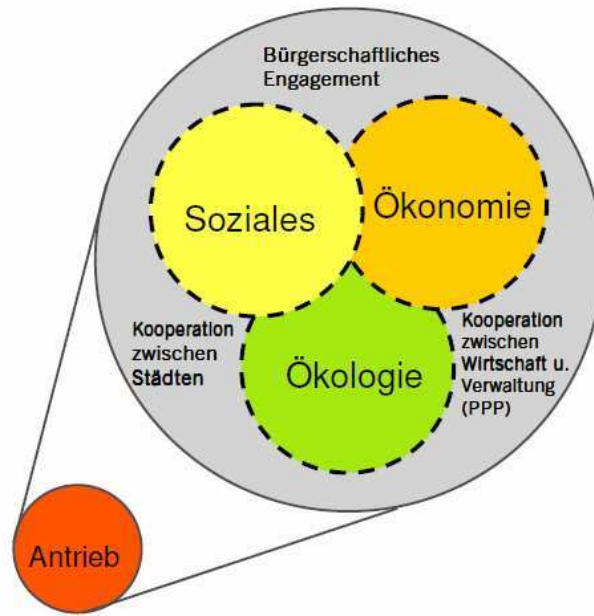
7.2 Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung

Zu Beginn des Prozesses SEK gab es eine separate Geschäftsstelle für Stadtentwicklung. Nachdem diese die Grundlagenarbeit geleistet hatte, wurde als bedeutender Bestandteil der Stadtverwaltung Ludwigsburg stellenneutral das Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ gegründet und direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt. Das im Jahre 2008 entstandene Referat wurde mit dem Ziel eingerichtet, die wirtschaftliche Entwicklung und einen sozialen Ausgleich unter der Berücksichtigung einer gesunden Umwelt zu erreichen. Das nachfolgende Schaubild beschreibt, dass dazu Kooperationen zwischen den Städten, Kooperationen zwischen Wirtschaft und Verwaltung sowie Bürgerschaftliches Engagement unerlässlich sind. Die hohe Bedeutung von Bürgerschaftlichem Engagement wird noch deutlicher wenn man berücksichtigt, dass es bei der Stadtverwaltung einen eigenen Fachbereich „Bürgerschaftliches Engage-

¹⁸⁰ Vgl. a.a.O.

ment“ gibt. Die Politik und die Verwaltung sind der Motor, der eine integrierte Betrachtung mit dem Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung herbeizuführen sucht.

Abbildung 4: Das Referat als Motor der nachhaltigen Stadtentwicklung



Quelle: Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): *Präsentation Referat Nachhaltige Stadtentwicklung, Ludwigsburg, 2009, S.7.*

7.3 Stadtentwicklungskonzept

Nachfolgend wird beschrieben, wie die Stadtverwaltung Ludwigsburg ihre nachhaltige Stadtentwicklung realisiert und sicherstellt. Dazu werden im nächsten Abschnitt die ersten Schritte auf dem Weg zum SEK beschrieben. Im darauffolgenden Abschnitt steht der Prozess auf dem Weg hin zum SEK in Fokus der Betrachtung. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf den Elementen der Bürgerbeteiligung.

7.3.1 Entstehung und Hintergrund des Prozesses

Die Stadt Ludwigsburg hat über die Entstehung und Konzeption des SEK eine Dokumentationsreihe mit dem Titel „Chancen für Ludwigsburg“ herausgegeben. Im Band 1 liegt ein Schwerpunkt auf den demographischen Veränderungen der Bevölkerung und den daraus resultierenden Auswirkungen für die Stadt. Es wird dabei deutlich gemacht, dass der demographische Wandel für die Stadt insbesondere im Bereich der Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Kindergärten, Schulen, Wohnungsbau, Alteneinrichtungen oder Friedhöfe starke Veränderungen bedeutet.¹⁸¹ Dies wird beschrieben als „eine Herausforderung für Ludwigsburg und eine zentrale Fragestellung innerhalb des SEKs“.¹⁸² Weitere Entwicklungen des demographischen Wandels und Auswirkungen für die Städte werden an dieser Stelle nicht nochmals vertieft, sondern auf die bisherigen ausführlichen Ausführungen insbesondere in den Kapiteln 2 und 4 verwiesen.

Die Stadt Ludwigsburg ist vor dem Hintergrund dieser einschneidenden Veränderungen zu der Erkenntnis gekommen, dass „[...] eine langfristige und zielorientierte Stadtentwicklungsplanung unerlässlich [ist] um die Folgen des demographischen Wandels stadtverträglich zu bewältigen.“¹⁸³

Um diese Stadtentwicklungsplanung zu realisieren wurde im Dezember 2004 mit einem Gemeinderatsbeschluss der Prozess zur Erstellung eines SEKs angestoßen. Insbesondere knappe Kassen, die Dimension der gesellschaftlichen Veränderungen, zunehmende Partizipationsansprüche der Bevölkerung und das vorhandene hohe Potenzial in der Bürgerschaft waren Gründe für die Erkenntnis, dass der Prozess nicht einseitig durch die Stadtverwaltung und den Gemeinderat durchgeführt werden soll. Den politisch Verantwortlichen war es sehr wichtig das SEK mit einer

¹⁸¹ Vgl. Chancen für Ludwigsburg, Band 1, 2004, S. 31f.

¹⁸² a.a.O., S. 31.

¹⁸³ a.a.O., S. 34.

vielseitigen und starken Bürgerbeteiligung auszuarbeiten und umzusetzen.¹⁸⁴

Als wichtigste Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung, die dazu führen soll, dass die Bürger sich mit ihrer Stadtentwicklung identifizieren, wurden eine frühzeitige Beteiligung, klare Rahmenbedingungen und Rollenzuweisungen, eine gute Informationspolitik der Stadt sowie die Bereitschaft des Gemeinderats, die Meinungen der Bevölkerung zu berücksichtigen, benannt.

Bei der Konzeption der Bürgerbeteiligung hat sich Ludwigsburg gegen eine flächendeckende Bürgerbeteiligung und für eine „gezielte, themenbezogene Auswahl der Beteiligten“¹⁸⁵ entschieden.

Der gezielte Dialog wurde einer allgemeinen Diskussion vorgezogen. Bürgerbeteiligung wird in Ludwigsburg als „permanenter Prozess“¹⁸⁶ verstanden, bei dem alle Mitbürger die Chance erhalten sollen, an der Gestaltung der Stadt mitzuarbeiten. Der mehrstufige Prozess der Erstellung eines Masterplans trägt den Namen „Chancen für Ludwigsburg“.

7.3.2 Der Prozess des SEK

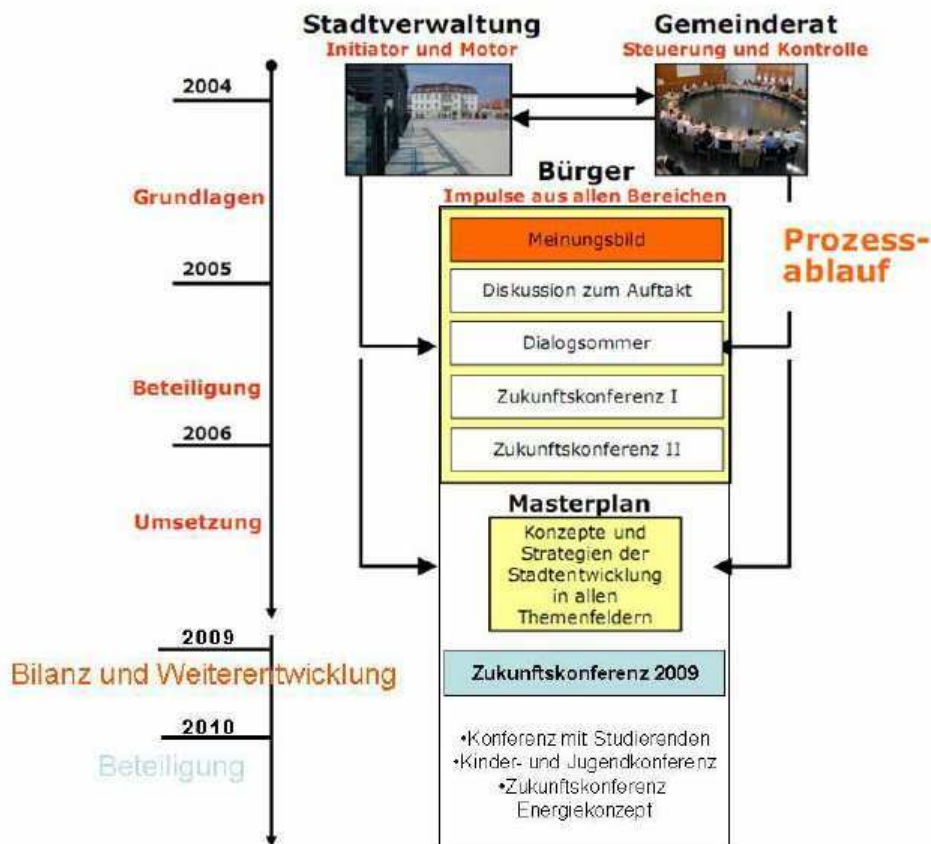
Nachdem die Vorbereitungen des SEK durch die Verwaltung und den Gemeinderat getroffen worden sind, wurde der Prozess formal eingeleitet. Die im Schaubild aufgeführten ersten sechs Stufen charakterisieren dabei das Verfahren und werden nachfolgend dargestellt.

¹⁸⁴ Vgl. a.a.O., S. 107f.

¹⁸⁵ Chancen für Ludwigsburg, Band 2 - Teil 1, 2006, S. 24.

¹⁸⁶ a.a.O., S. 24.

Abbildung 5: Stadtentwicklungskonzept im Überblick



Quelle: Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Präsentation Referat Nachhaltige Stadtentwicklung, Ludwigsburg, 2009, S.4.

Meinungsbild:

Im ersten Schritt auf dem Weg zum SEK war es das Ziel zu erfahren, wie die Stadt außerhalb von Ludwigsburg wahrgenommen wird. Dazu wurden in einer Umfeldanalyse ausgewählte Persönlichkeiten mit Hilfe des Beteiligungsinstrumentes „Interview“ befragt. Mit der Durchführung der Interviews wurde der Zweck verfolgt, herauszufinden, welches Image die Stadt in der Öffentlichkeit hat und welche Entwicklungspotenziale für die Stadt gesehen werden. Die Ergebnisse konnten im Anschluss in einer Stärken/Schwächen Analyse ausgewertet werden, woraus sich bereits Handlungsfelder ableiten ließen. Zu der heterogenen Gruppe der ausgewählten Persönlichkeiten zählten insbesondere namhafte Vertreter

aus der Politik, den Medien, der Wirtschaft oder dem sportlichen, sozialen und kulturellen Leben.¹⁸⁷

Diskussion zum Auftakt:

Unter dem Überbegriff „Diskussion zum Auftakt“ läuteten eine Podiumsdiskussion und ein Impulsvortrag die breite Bürgerbeteiligung ein. Bei dieser Auftaktveranstaltung standen Information und Motivation der Bürger im Vordergrund. Ziel war es, das Interesse der Bürger zu wecken und eine Euphorie zur Mitarbeit zu entwickeln. Die Teilnehmer verfassten dabei „Postkarten aus der Zukunft“¹⁸⁸, bei denen sie ihre Visionen vom künftigen Ludwigsburg beschreiben sollten.¹⁸⁹

Dialogsommer

Im sogenannten Dialogsommer wurden verschiedenste Veranstaltungen zu besonderen Themen (Kultur, Wirtschaft,...), Stadtteilspaziergänge und Vor-Ort-Termine, Diskussionsrunden, eine Planungswerkstatt sowie eine Kinder- und Jugendkonferenz angeboten, zu denen alle Bürger eingeladen wurden. In diesen verschiedenen Veranstaltungen konnten wichtige Bestandteile und Handlungsfelder für die Stadtentwicklungsplanung herausgearbeitet werden. Außerdem wurde die Beteiligtezahl erhöht, da einer breiten Öffentlichkeit der Zugang zu diesen Veranstaltungen ermöglicht wurde. Das Interesse am Prozess mitzuarbeiten wurde dadurch erhöht und zudem eine Akzeptanzsteigerung erreicht.¹⁹⁰

Zukunftskonferenz(en)

Nach dem Dialogsommer erfolgte der Übergang in das „Herzstück der Bürgerbeteiligung“ die Zukunftskonferenz. Das informelle Bürgerbeteiligungsinstrument „Zukunftskonferenz“ nach Marvin Weisbord wird als ein „Dialog- und Planungsinstrument [verstanden], mit dem bewusst eine

¹⁸⁷ Vgl. Chancen für Ludwigsburg, Band 1, 2004, S. 17ff.

¹⁸⁸ Chancen für Ludwigsburg, Band 2 - Teil 1, 2006, S. 61f.

¹⁸⁹ Vgl. a.a.O., S. 57ff.

¹⁹⁰ Vgl. a.a.O., S. 85ff.

heterogene Gruppe zu gemeinsamen Sichtweisen, Visionen und Zielen gelangen kann.“¹⁹¹

Für die Zukunftskonferenz wurde das Ziel ausgegeben eben diese gemeinsame Vision des zukünftigen Ludwigsburgs zu entwickeln und die zur Erreichung dieser Vision erforderlichen Ziele für die Stadtentwicklung zu erarbeiten.¹⁹²

Bei der Auswahl der beteiligten Bürger hat sich die Stadt Ludwigsburg an der Basisidee des Konsensusverfahrens orientiert. Es wurden gezielt wichtige Akteure der Stadt angesprochen und ein Bewerbungsverfahren ausgeschrieben. Man beabsichtigte eine Gruppe in Form eines Bevölkerungsquerschnitts zusammenzustellen, „die die Gesellschaft in vielen Aspekten möglichst repräsentativ abbildet.“¹⁹³ Durch eine Vielzahl von Bewerbungen konnte eine weitgehend heterogene Gruppe zusammengestellt werden, bei der gemischte Altersgruppen, verschiedene Geschlechter und die relevanten Akteursgruppen vertreten waren. Im Bereich der Migranten konnten nicht ausreichend Teilnehmer mobilisiert werden, weshalb diese Gruppe unterrepräsentiert geblieben ist. Insgesamt kamen 127 Personen zur ersten Zukunftskonferenz. Bei dieser wurden Arbeitsgruppen gebildet, Visionen und Ziele erarbeitet, und in einem zweiten Teil ein halbes Jahr später Leitsätze, Strategische Ziele und konkrete Projektideen entworfen.¹⁹⁴ Inzwischen haben bereits drei Zukunftskonferenzen stattgefunden.

Stadtentwicklungskonzept - Die Masterpläne

Im Jahr 2006 konnten die Masterpläne als Ergebnis des Prozesses präsentiert und durch den Gemeinderat beschlossen werden.¹⁹⁵ Sie sind eine Zusammenfassung aller einzelnen Themenfelder und Konzepte der

¹⁹¹ Zitiert bei: Chancen für Ludwigsburg, Band 2 – Teil 2, S.10.

¹⁹² Vgl. a.a.O., S.15f.

¹⁹³ Oppermann/ Langer, 2005, S.10.

¹⁹⁴ Vgl. Chancen für Ludwigsburg, Band 2 - Teil 2, 2006, S. 11ff.

¹⁹⁵ Vgl. a.a.O., S. 67ff.

Stadt, die langfristig als Grundlage für die weitere Entwicklung dienen. Dabei ist es besonders wichtig, die Masterpläne nicht als abgeschlossenes Werk zu betrachten, sondern als dynamisches Steuerungsinstrument anzusehen, das auf Grundlage regelmäßiger Evaluation der Entwicklungen und Gegebenheiten fortgeschrieben wird.

In der Zukunftskonferenz haben sich die Bürger, die Stadtpolitik und die Stadtverwaltung auf elf Themenfelder für Ludwigsburg verständigt. Jedes dieser Themenfelder hat seinen eigenen Masterplan. Die Themenfelder sind:

Attraktives Wohnen, Kulturelles Leben, Wirtschaft und Arbeit, Vitale Stadtteile, Lebendige Innenstadt, Zusammenleben von Generationen und Nationen, Grün in der Stadt, Mobilität, Bildung und Betreuung, Vielfältiges Sportangebot, Energieversorgung¹⁹⁶

Evaluation und Weiterentwicklung

Wie bereits ausgeführt ist das SEK nicht als abgeschlossenes Ergebnis zu betrachten, sondern als dynamischer, immer weiterzuentwickelnder, „Fahrplan“ für die Stadt. Dabei sind sowohl die bereits erzielten Arbeitsergebnisse, Veränderungen der Gegebenheiten und neue Entwicklungen zu berücksichtigen und die Masterpläne auf dieser Grundlage fortzuschreiben und die strategischen Ziele zu überprüfen. Diese Bilanz wurde bereits in der dritten Zukunftskonferenz im Jahr 2009 gezogen und das SEK weiterentwickelt. Eine vierte Zukunftskonferenz, im November 2012, ist bereits in Planung.¹⁹⁷

Fazit

Der Stadtverwaltung Ludwigsburg ist es gelungen eine breite Bürgerschaft zu begeistern, diese langfristig an den Prozess zu binden, zur Mitarbeit zu motivieren und eine erhöhte Identifikation mit der Entwicklung der Stadt zu

¹⁹⁶ Vgl. Chancen für Ludwigsburg, Band 3, 2007, S. 19ff.

¹⁹⁷ Vgl. a.a.O., S. 69ff.

erreichen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei ist die Kombination von verschiedenen Beteiligungsinstrumenten. Die unterschiedlichen Beteiligungsstufen im Gesamtbeteiligungsprozess verfolgten unterschiedliche Ziele und erforderten damit differenzierte Beteiligungsinstrumente. Die Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des SEK kann als Erfolgsmodell betrachtet werden.

Im nachfolgenden Kapitel werden Faktoren herausgearbeitet, die die Bürgerbeteiligungen in der Praxis zum Erfolgsmodell reifen lassen.

8 Erfolgreiche Bürgerbeteiligung in der Praxis

Bei der Betrachtung erfolgreicher Bürgerbeteiligung in der Praxis liegt der Fokus auf den informellen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, da diese den Kommunen Gestaltungsspielraum bieten. Bei der nachfolgenden Betrachtung werden, nach den Voraussetzungen, die Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligung herausgearbeitet und zum Abschluss dieses Kapitels die allgemeine Bedeutung für die Zukunft untersucht.

8.1 Voraussetzungen

Mehrere Faktoren sind Voraussetzung, um die Bürgerbeteiligung in der Praxis erfolgreich zu gestalten. Im Vorfeld spielt die Aufstellung von **Rahmenbedingungen** im Sinne von „Spielregeln“¹⁹⁸ und die eindeutige Rollenzuweisung mit Kompetenzabgrenzung insgesamt und insbesondere im Verhältnis zu politischen Gremien eine bedeutende Rolle. Es gilt dabei die Frage zu beantworten, welche Rolle die aktivierte Zivilgesellschaft einnehmen soll.¹⁹⁹ Dabei kann die Partizipation auf das Einbringen von gesellschaftlichen Interessen in das politische System beschränkt werden oder der Bürgerschaft sogar eine Steuerungsfunktion zukommen.²⁰⁰ Es hängt nicht davon ab, welche Rolle die Bürgerschaft letztendlich einnimmt,

¹⁹⁸ Vgl. Oppermann/ Langer, 2005, S.10.

¹⁹⁹ Vgl. Beckmann/ Keck, 1999, S.3.

²⁰⁰ Vgl. Meyer, 2002, S. 15.

die Kommunalpolitiker müssen in jedem Falle akzeptieren, dass auch sie eine neue, andere Rolle einnehmen. Um dieses Verständnis zu vermitteln ist es unerlässlich die „städtische[n] und politische[n] Gremien [...] regelmäßig und rechtzeitig zu beteiligen.“²⁰¹ Die **Bereitschaft** des politisch verantwortlichen **Gremiums**, der Bevölkerung Mitspracherechte einzuräumen ist dabei Basisvoraussetzung. Die Aufgeschlossenheit und der Mut unkonventionelle neue Wege zu beschreiten sowie Loyalität gegenüber der Leistung der Bürgerschaft müssen sowohl mehrheitlich im Gremium als auch beim Personal in den Verwaltungen vorhanden sein. Kann das Gremium den Beteiligungsrechten und dem neuen Umgang mit dem Bürger²⁰² nicht aufgeschlossen gegenüberstehen besteht die Gefahr einer „Alibibeteiligung“, bei der die Ergebnisse der Beteiligung keine Berücksichtigung finden. Dies kann bei der mitwirkenden Bevölkerung sehr schnell zu Unzufriedenheit und Enttäuschung führen. Die Motivation des Einzelnen, sich für das Gemeinwesen einzusetzen, sinkt dadurch und statt einer Identifikationssteigerung und der Chance zunehmender Akzeptanz wird das genaue Gegenteil erreicht und ein Konflikt hervorgerufen. Daraus ergibt sich die Konsequenz, dass eine weitere Voraussetzung einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung die **Ergebnisoffenheit** ist.²⁰³ Dem tatsächlichen Dialog und dem Vorbringen von Bürgeranschlägen muss Raum gegeben werden, damit die Bürger Chance zum Erfolg sehen.²⁰⁴ Dabei spielt die Vermittlung von Glaubwürdigkeit und Offenheit eine wichtige Rolle.

Bei der Konzeption des Beteiligungsinstrumentes ist es von herausragender Bedeutung ein **zielgruppenspezifisches Beteiligungsinstrument** auszuwählen. Nur wenn sich die Zielgruppe durch die Beteiligungsmöglichkeit angesprochen fühlt und es der Kommune zudem gelingt aktiv

²⁰¹ Deutscher Städtetag, 2006, S. 23.

²⁰² Vgl. Oppermann/ Langer, 2005, S. 60.

²⁰³ Vgl. a.a.O., S. 63.

²⁰⁴ Vgl. König, 2010, S. 11.

und erfolgreich dafür zu werben, ist mit einer positiven Resonanz zu rechnen.

Die **Aktivierung der Bevölkerung** ist sowohl Voraussetzung als auch der tatsächliche Schlüssel zum Erfolg der Bürgerbeteiligung. Eine inhaltliche Vertiefung erfolgt deshalb im nachfolgenden Unterkapitel.

8.2 Erfolgsfaktoren

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung gehen fließend in die Erfolgsfaktoren über. Die Zuordnung der einzelnen Bausteine kann deshalb variieren. Bei den nachfolgenden Erfolgsfaktoren wurden deshalb diejenigen Elemente ausgewählt, die den Erfolg eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ausmachen oder dieses noch zusätzlich verbessern.

Die **Aktivierung der Bevölkerung** ist dabei ein zentraler Faktor. Die Kommunen müssen die Beteiligung und das Engagement fördern und dazu Anreize schaffen, die für den Bürger Mehrwerte erkennbar machen, die das Engagement rechtfertigen. Eine Bürgerbeteiligung ist nur dann erfolgreich, wenn es gelingt die Schlüsselpersonen für den Prozess zu gewinnen. Schlüsselpersonen sind diejenigen Menschen einer Stadt, die wegen ihrer Funktion viele Einwohner kennen, einen guten Überblick über die Stadt haben und damit die Anliegen und die Stimmung vor Ort gut kennen. Dazu zählen insbesondere Vereinsvorsitzende, Vertreter der Polizei und der Feuerwehr, Elternbeiräte, Pfarrer, Vorsitzende der Handels- und Gewerbevereine, Sprecher von Bürgerinitiativen und Vertreter der Lokalpolitik. Diesen **Schlüsselpersonen** kann es durch ihre Vernetzung in der Gesellschaft gelingen weitere Bürger zu mobilisieren. Eher unproblematisch ist es, diejenigen Bürger zu erreichen, die z.B. von einem Vorhaben persönlich betroffen sind. Schwieriger und bedeutender hingegen wird es „nicht direkt betroffene Bürger zu Akteuren der Politik [zu] machen [...], weil Menschen, die von einer Entscheidung persönlich

betroffen sind, ihre Anliegen [...] mit viel Vehemenz vertreten und weniger zu einer konstruktiven Kompromissfindung bereit sind.²⁰⁵

Wichtig ist zudem, dass nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ an einem Prozess teilnehmen. Die Bürgerbeteiligung ist in der Praxis ein Instrument der Mittelschicht unserer Gesellschaft. Als besonders defizitär ist anzusehen, dass es kaum gelingt Migranten und Jugendliche für das Geschehen in der Stadt zu begeistern. Dies stellt eine Herausforderung für die Verantwortlichen dar. Die **Mobilisierung unterrepräsentierter Gruppen** kann deshalb einen Erfolgsfaktor darstellen, der ein Beteiligungsverfahren aufwertet und repräsentativer gestaltet.

Vor diesem Hintergrund soll an dieser Stelle die Bedeutung eines zielgruppenspezifischen Beteiligungsinstrumentes nochmals betont werden. Ein friesisches Sprichwort besagt:

„Wir müssen die Menschen dort abholen, wo sie stehen,
und dorthin rudern, wo sie nicht mehr stehen können.“

Das bedeutet, dass es den Kommunen gelingen muss Instrumente einzusetzen, die nicht ausschließlich der Mittelschicht Zugang verschaffen, sondern auch für die „soziale Unterschicht“²⁰⁶ niederschwellige Angebote darstellen. Dabei stellen besonders die Sprache und Kommunikation sowie die Komplexität der Themen Barrieren dar.²⁰⁷ Um diesen Menschen generell Teilhabe am Gemeinwesen zu ermöglichen ist es zunächst von Nöten, ihnen Bildung zu ermöglichen.²⁰⁸ Direkte Kommunikation mit der „sozialen Unterschicht“ oder internetbasierte Angebote für Jugendliche stellen dabei mögliche Ansätze dar. Um alle denkbaren verschiedenen Zielgruppen gleichzeitig anzusprechen ist eine Mischung aus mehreren zielgruppenspezifischen Beteiligungsmethoden,

²⁰⁵ Oppermann/ Langer, 2005, S. 10.

²⁰⁶ Reschl, Stuttgart, S. 180.

²⁰⁷ Vgl. a.a.O., S. 180f.

²⁰⁸ Vgl. Albig, 2011, S. 57.

ein **Methodenmix**, ein denkbare Ansatz und damit ein Erfolgsfaktor, denn „wer Selektivität vermeiden will, muss selektieren.“²⁰⁹

Um die Bürger auf die Partizipationsmöglichkeiten aufmerksam zu machen ist ein offensiver Umgang mit der Thematik von Nöten. Ein weiterer Erfolgsfaktor stellt deshalb die **Öffentlichkeitsarbeit** dar.²¹⁰ Mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit können weitere Bürger für die Sache „gewonnen“ werden. Neben regem Kontakt zur lokalen Presse wird den Kommunen auch empfohlen eigene Pressearbeit zu betreiben. Eigene Pressearbeit besonders wichtig, da die öffentliche Presse unabhängig ist aus der Natur ihrer Institution deshalb vermehrt strittige Inhalte aufgreift.²¹¹

Zur benutzerfreundlichen Gestaltung sind **zentrale Anlaufstellen** für alle Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten oder bürgerschaftliches Engagement einer Kommune wünschenswert. Eine denkbare Variante realisierte die Stadt Ludwigsburg mit ihrem Referat für nachhaltige Stadtentwicklung sowie dem Fachbereich „Bürgerschaftliches Engagement“.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass erfolgreiche Bürgerbeteiligung einen „konzeptionelle[n] Ansatz, [braucht] der disziplin-, zielgruppen-, und medienübergreifend strukturiert [ist].“²¹²

8.3 Chancen

Klaus Selle und seine Mitautoren weisen der Bürgerbeteiligung sechs zentrale Funktionen zu.²¹³ Wenn die Bürgerbeteiligung erfolgreich eingesetzt und umgesetzt werden kann, stellen diese Funktionen Chancen für die Stadtentwicklung dar.

²⁰⁹ Selle, 2005, S. 479.

²¹⁰ Vgl. Beckmann/ Keck, 1999, S. 3.

²¹¹ Vgl. Oppermann/ Langer, 2003, S. 3.

²¹² Riedel, 2011, S. 23.

²¹³ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 21ff.

Information

Beteiligung schafft in erster Linie grundsätzlich Information. Die Verbesserung des Informationsflusses ist deshalb die Chance Missverständnisse von Anfang an zu vermeiden und die Transparenz von Beginn an zu erhöhen. Somit muss „am Anfang jedes gemeinschaftlichen Handlungsansatzes die Verständigung über das Problem, das kooperativ gelöst werden soll [stehen].“²¹⁴

Frühwarnsystem²¹⁵

Beteiligung, und dabei im Kern Kommunikation, kann für die politisch verantwortliche Ebene als Frühwarnsystem dienen.²¹⁶ Es ist die Chance im Prozess sehr früh dafür sensibilisiert zu werden, ob im weiteren Verlauf mit Widerständen zu rechnen ist. Dies bereits zu Beginn der Planungen zu erkennen ist wichtig, um die weitere Vorgehensweise derart zu gestalten, dass der negativen Einstellung entgegengewirkt werden kann. Ziele sind dabei die Erhöhung der Akzeptanz und die Überzeugung der Bürger.²¹⁷

Konfliktvermeidung

Beteiligung kann der Konfliktvermeidung dienen. Werden Pläne und Ideen künftigen Handelns kooperativ entwickelt, können konfliktträchtige Elemente der Planung ausgeräumt und nachgebessert werden, bevor es zur tatsächlichen Umsetzung kommt. Es besteht dadurch die Chance Fehlplanungen zu reduzieren und damit auch Einsprüche und langwierige Rechtsverfahren zu verhindern. Denn „das während eines kooperativen Verfahrens gewachsene Verständnis für die Rahmen- und Umsetzungsbedingungen eines Vorhabens kann Reibungsverluste in der Umsetzung minimieren [...]“. ²¹⁸

²¹⁴ Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 21.

²¹⁵ Reschl, 2000, S. 182.

²¹⁶ Selle, 2005, S. 22.

²¹⁷ Vgl. Thomas, 2011, S.26f.

²¹⁸ Oppermann/ Langer, 2003, S.63.

Bessere Entscheidung (mit beschleunigter Abstimmung)

Beteiligung kann dazu führen, dass Verwaltungs- oder politische Entscheidungen auf Grund von intensiverer Abwägung und dem Austausch umfangreicher Argumente verbessert werden. Beteiligung bietet daher die Chance höherer Qualität von Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie.²¹⁹ Dies resultiert aus der Tatsache, dass vor der Entscheidungsfindung alle Betroffenen Gehör finden konnten und mit der Darlegung der Argumente eine bessere Entscheidungsgrundlage geschaffen haben.²²⁰ Damit verringert sich das „Risiko von Fehlplanung und damit Fehlinvestitionen.“²²¹ Doch nicht nur die Entscheidungsgrundlage ist eine bessere, auch die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidung wird erhöht. Die Stadt hat eine größere Chance einen „verbindlichen Charakter für Entscheidungen [zu] erzielen“²²² und die Bürger so langfristig an die Planungen zu binden und dafür zu verpflichten.

Aktivierung und Mobilisierung

Dass der demographische Wandel die Kommunen vor Herausforderungen stellt, die diese nicht allein bewältigen können und insbesondere knappe Kassen die Handlungsspielräume noch deutlich einschränken wurde bereits ausführlich erläutert. Beteiligung der Bürger und damit verbundenes bürgerschaftliches Engagement mit „neuen Kooperationsformen und neuen Netzwerken sind Chancen, bei knapper werdenden öffentlichen Ressourcen auch künftig die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik aufrechtzuerhalten“²²³ und wichtige soziale Infrastruktur zu ermöglichen, die ohne die Unterstützung durch die Bevölkerung nicht mehr möglich wäre. Doch die Bürger sind nicht nur Unterstützung, sie sind zugleich Experten vor Ort. Die öffentliche Hand würde eine große Chance

²¹⁹ Vgl. Beckmann/ Keck, 1999, S. 2.

²²⁰ Vgl. Reize/ Rockenbach, 2000, S. 96f.

²²¹ Oppermann/ Langer, 2003, S.63.

²²² Thomas 2011, S. 26.

²²³ Deutscher Städtetag, 2006, S. 5.

verstreichen lassen, wenn sie dieses hohe Potenzial an Humankapital nicht nutzt würde.²²⁴

Bürgerbeteiligung stellt weiter die Chance dar der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Durch die Ermöglichung von Partizipation und die Erkenntnis der Bürger, etwas erreichen zu können, kann das Interesse an der Kommunalpolitik gesteigert werden und die Gesellschaft sich zu einer lebendigen Demokratie entwickeln. Die Stadtentwicklung betrifft die „unmittelbare[...] Lebensumwelt“ der Bürger. So ist die Chance die Bürger zu mobilisieren größer.²²⁵

Identifikation

Beteiligung und dabei besonders die aktive Mitarbeit können dazu führen, dass sich die örtliche Bevölkerung zunehmend mit ihrer Stadt und deren Entwicklung identifiziert und damit eine Stabilisierung des Gemeinwesens erreicht werden kann. Eine Chance besteht außerdem darin, aus dieser Identifikation bürgerschaftliches Engagement zu entwickeln, bei dem die Bürger bereit sind, Verantwortung für ihr Lebensumfeld zu übernehmen.²²⁶ Die Identifikation mit der Stadt und der Entwicklung kann zudem die Barrieren zwischen politischer Ebene und Bürgern abbauen. Da alle Akteure am Entscheidungsprozess teilhatten, wirkt die politische Ebene weniger entfernt sondern greifbarer.

Es wäre an dieser Stelle falsch, Bürgerbeteiligung lediglich als Forderung der örtlichen Bevölkerung zu betrachten. Das Instrument stellt zugleich für das politisch verantwortliche Gremium die Chance dar, sich ein Meinungsbild der Bürgerschaft einzuholen.²²⁷

²²⁴ Vgl. Große Starmann/ Klug, 2010, S.12.

²²⁵ Reschl, 2000, S. 181.

²²⁶ Vgl. Oppermann/ Langer, 2003, S.63.

²²⁷ Vgl. Pautsch, 2011, S. 19.

8.4 Grenzen

In Abschnitt 8.3 wurden die Chancen die Bürgerbeteiligung für Kommunen bietet ausführlich dargestellt. Im nachfolgenden Kapitel wird aufgezeigt, dass Bürgerbeteiligung kein grenzenloses Instrument ist, sondern auch mit Barrieren gerechnet werden muss oder in speziellen Fällen ungeeignet ist. Wenn diese Fälle eintreten ist die erfolgreiche Durchführung einer Bürgerbeteiligung gefährdet oder diese schlicht nicht möglich. Viele Grenzen stellen im umgekehrten Sinne zugleich Voraussetzungen bzw. Erfolgsfaktoren dar. Diese sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

Der Erfolg der Bürgerbeteiligung kann insbesondere dadurch gefährdet werden, dass einzelne Bürger die Plattform der Partizipation für ihre **Einzelinteressen** zu nutzen suchen, anstatt das Gesamtkonzept zu betrachten. Die Gefahr für die Kommunen besteht dabei darin zu sehr auf Detaillösungen eingeschränkt zu werden, anstatt das Gesamtproblem lösen zu können.

Kann es den Verantwortlichen nicht gelingen die Schlüsselpersonen und die Bürgerschaft zu mobilisieren ist hier eine eindeutige Grenze der Bürgerbeteiligung zu erkennen. Die Kommune muss zwar versuchen den repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung zu aktivieren, doch es kann nur beteiligt werden, wer tatsächlich beteiligt werden will. Die Kommune kann dabei eine Vielzahl von Anstrengungen anstellen und über einen Methoden- und Medienmix vielschichtige Kanäle nutzen, doch die letztendliche Entscheidung über die **Bereitschaft zum Engagement** liegt allein in den Händen der Bürgerschaft.²²⁸ Es ist nicht zu verleugnen, dass in der Praxis meist „die üblichen Verdächtigen“ an Beteiligungsverfahren teilnehmen und deshalb eine selektive statt repräsentative Beteiligung stattfindet.²²⁹

²²⁸ Vgl. Selle, 2005, S. 434f.

²²⁹ Vgl. a.a.O., S. 476f.

Die härteste Grenze der Bürgerbeteiligung liegt in der Kompetenz der politischen Gremien. Die Bürgerbeteiligung erfährt durch diese einen eingeschränkten Gestaltungsspielraum, denn sie hat nicht die Kompetenz **Entscheidungen eines Gremiums** zu ersetzen.²³⁰ Partizipation hat Grenzen und es ist die Aufgabe der Führungskräfte diese Grenzen zu kennen und diese auch klar zu kommunizieren.²³¹ Die „Rolle der Stadt ist es dabei in der Funktion des Ideengebers, Moderators [...] und als Gewährleister von Rahmenbedingungen [...] zu fungieren. Bei neuen Akteurskonstellationen und Kooperationsstrukturen [wird] die kommunale Planungshoheit und Steuerung [nicht] in Frage gestellt“²³², der Stellenwert der Bürgerbeteiligung liegt nicht darin „Verwaltung und Politik aus ihrer Verantwortung zu entlassen“²³³, sondern Ziel muss es sein, „das bürgerschaftliche Element zu stärken und in effektiver und effizienter Art und Weise in das formelle Entscheidungssystem zu integrieren.“²³⁴ (vergleiche Anlage 5)

Die **Erwartungshaltung** und das Verständnis für Bürgerbeteiligung müssen sowohl in der Bürgerschaft, als auch auf der politischen und Verwaltungsebene realistisch sein. Da die Bürgerbeteiligungsprozesse ergebnisoffen gestaltet werden müssen (siehe Voraussetzungen) kann ein Erfolg von vorn herein nicht garantiert werden. Bürgerbeteiligung wird nicht das Allheilmittel sein, der alle Probleme einer Kommune schlagartig löst. Bürgerbeteiligung kann jedoch einer der Lösungsansätze bei der Gestaltung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sein.

Eine wesentliche Barriere bei der Gestaltung einer Bürgerbeteiligungskonzeption ist die **Begrenztheit von kommunalen Ressourcen**. Sowohl finanziell als auch personell ist Bürgerbeteiligung aufwändig und die Kommunen haben mit hohen Belastungen zu rechnen, denen sie nur

²³⁰ Vgl. Reschl, 2000, S. 182f.

²³¹ Vgl. König, 2010, S. 10.

²³² Deutscher Städtetag, 2006, S.24.

²³³ Oppermann/ Langer, 2003, S. 60.

²³⁴ a.a.O., S. 60.

begrenzt nachkommen können. Klar ist, dass die Bürgerbeteiligung dabei keine Pflichtaufgabe sondern ein freiwilliges Angebot ist und deshalb nicht die oberste Priorität haben kann.

Eine Herausforderung für die Stadtverwaltung ist es, ihrer **Doppelrolle** gerecht zu werden. Sie hat den Prozess zu moderieren und zugleich ihr Fachwissen in der Position der Verwaltung zu vertreten. Dies kann zu einem Rollenkonflikt führen. Gibt man dem Beteiligungsprozess keine klaren Rahmenbedingungen und keinen Zeitplan besteht die Gefahr der „**Endlosschleife**“ des Beteiligungsprozesses. Dies führt dazu, dass die Motivation sich zu beteiligen sinkt, da die zeitliche Komponente die örtliche Bevölkerung zu stark einnimmt und keine Ergebnisperspektive bietet.²³⁵

8.5 Bedeutung

Wie bereits dargestellt bedeutet die unterschiedlich werdende Bevölkerung zugleich unterschiedliche Interessen. Die Stadt kann sich dabei nicht für eine Gruppe entscheiden, sondern ist allen Bürgern gleichermaßen verpflichtet. Bürgerbeteiligung wird deshalb vor dem Hintergrund der zunehmenden Pluralisierung der Gesellschaft, in Zukunft noch stärker an Bedeutung gewinnen.

Bei der Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels und damit auch bei der Erstellung einer Konzeption der städtischen Entwicklung wird Bürgerbeteiligung ein unverzichtbares Instrument sein. Kommunen können die Gestaltung nicht mehr allein bewältigen. Sie brauchen die Unterstützung der Bevölkerung. „Ziel muss [daher] die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Ergänzung kommunalen Handelns sein, und dieses auch im Sinne der Übernahme von Verantwortung für [...] städtische Entwicklung.“²³⁶

²³⁵ Vgl. Reschl, 2000, S. 181.

²³⁶ Deutscher Städtetag, 2006, S.24.

Für diese Tatsache verwendet Torsten Albig²³⁷ eine anschauliche Metapher: „Um gemeinsam die Zukunft zu gestalten, muss [das] Spiel [der Stadtentwicklung] wieder als Mannschaftsspiel verstanden und nach fairen Regeln ausgetragen werden.“²³⁸

In informeller Bürgerbeteiligung, die immer auch mit bürgerschaftlichem Engagement zusammenhängt, steckt sehr viel Potenzial. So gibt es in manchen Städten sogar Ansätze dahingehend, dass den Bürgern Kompetenzen bei der Gestaltung des Haushaltsplanes zugesprochen werden. Dies soll jedoch nicht weiter vertieft werden.

Thomas Meyer geht davon aus dass die Bürgergesellschaft in der Zukunft „nicht nur eine Ergänzung oder Verbesserung, sondern eine wesentliche Funktionsvoraussetzung für Demokratie überhaupt [ist].“²³⁹

9 Fazit

Ziel dieser Arbeit war es herauszufinden, welche Rolle Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadtentwicklung spielt und zu untersuchen, wie es gelingen kann, das Gemeinwesen in der Zukunft positiv und erfolgreich zu gestalten.

Die Arbeit hat gezeigt, dass die Stadtentwicklung vor allem durch den demographischen Wandel geprägt ist und die Städte und Gemeinden durch diesen vor große Herausforderungen und Probleme gestellt werden. Diese treten insbesondere in den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifizierung, Öffentliche Finanzen, Infrastruktur, Wohnungsmarkt sowie Familienpolitik und Integration auf.

Um diesen Herausforderungen gegenüberzutreten, ist eine nachhaltige Stadtentwicklung unerlässlich. Eine nachhaltige Stadtentwicklung ist dadurch geprägt, dass sie ökologischen, ökonomischen sowie sozialen

²³⁷ Oberbürgermeister der Stadt Kiel

²³⁸ Albig, 2011, S.57.

²³⁹ Meyer, 2002, S. 16.

Anforderungen gleichermaßen Rechnung trägt und dabei inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit gewährleistet. Eine ganzheitliche Betrachtung aller Einflussfaktoren und Aufgaben in einem integrierten Stadtentwicklungskonzept stellt dabei die Schlüsselstrategie dar.

Unstrittig kann festgehalten werden, dass die Städte und Gemeinden bei sinkendem Handlungsspielraum mit steigenden Aufgaben konfrontiert werden, die die kommunale Hand nicht mehr alleine bewältigen kann. Die Ausarbeitung hat deshalb weiter ergeben, dass eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung nur mit Bürgerbeteiligung möglich ist. Die gestiegenen Partizipationsansprüche der Bevölkerung ergänzen und bestätigen diese Erkenntnis.

In Bürgerbeteiligung steckt hohes Potenzial, das bei der Realisierung einer nachhaltigen Stadtentwicklung große Chancen bietet. Jedoch hat die Untersuchung ergeben, dass die Bürgerbeteiligung sowohl Grenzen hat als auch mit Gefahren verbunden ist. Dies bedeutet, dass im Vorfeld genau geprüft werden muss, ob und in welcher Form sich der Einsatz von Bürgerbeteiligung eignet oder, ob Entscheidungen eines repräsentativen Gremiums gebotener scheinen.

Am Beispiel der Stadtverwaltung Ludwigsburg wurde deutlich, dass sorgfältig konzipierte und zielgerichtet eingesetzte Bürgerbeteiligung für die Stadtentwicklungsplanung einen deutlichen Mehrwert liefert. Die Aktivierung der Bevölkerung über vielseitige Kanäle und mehrere zielgruppen- sowie situationsspezifische Beteiligungsinstrumente erwiesen sich als herausragende Erfolgsfaktoren. Beim weiteren Vorgehen wird es besonders darauf ankommen Indikatoren und Kennzahlen festzulegen, durch die sich der Erfolg der Umsetzung des ausgearbeiteten Planes messen lässt und damit Basis der Weiterentwicklung des dynamischen Prozesses ist.

Abschließend kann als Ergebnis festgehalten werden, dass sehr hohes Potenzial in unserer weit entwickelten westlichen Welt steckt und die

Gestaltung unserer Zukunft auf diesem hohen Niveau als große Chance betrachtet werden kann, doch diese Chance muss ergriffen werden – jetzt!

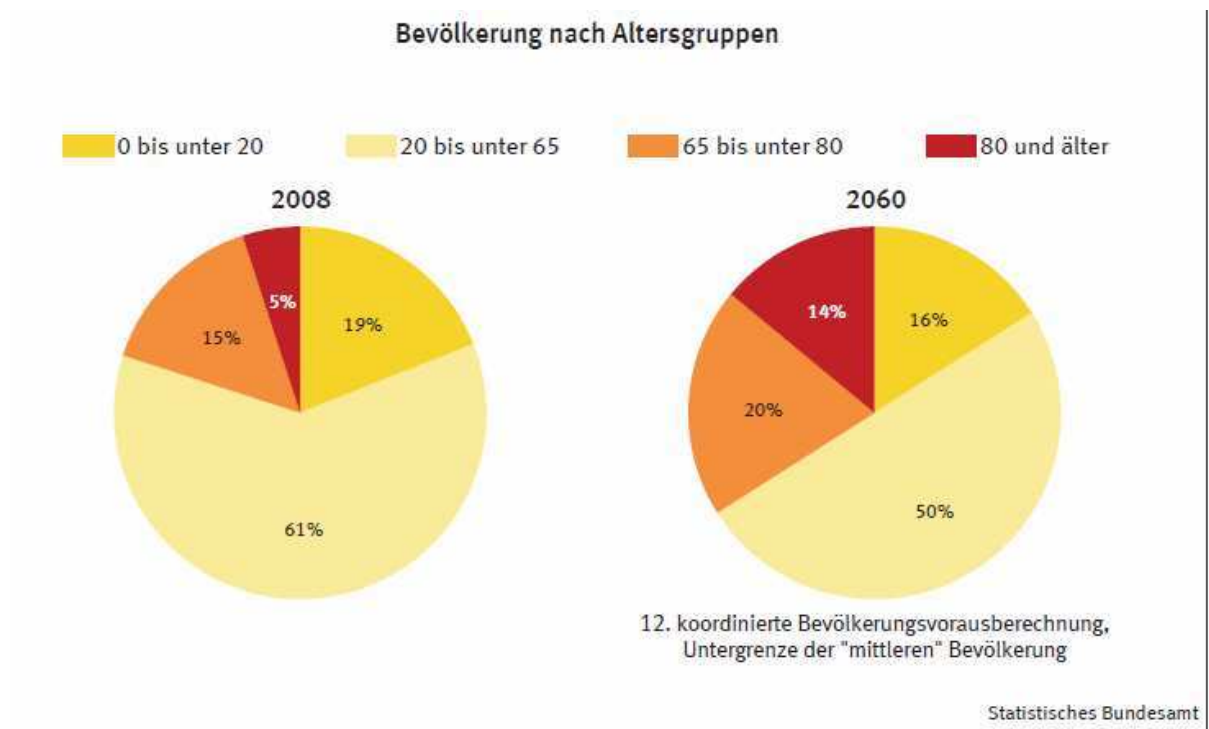
Das Plädoyer zum Engagement richtet sich mit einem Zitat von John F. Kennedy deshalb an die Bürgerschaft.

„Frage nicht was dein Land für Dich tun kann,
sondern was du für dein Land tun kannst!“

Anlagen - TEIL A

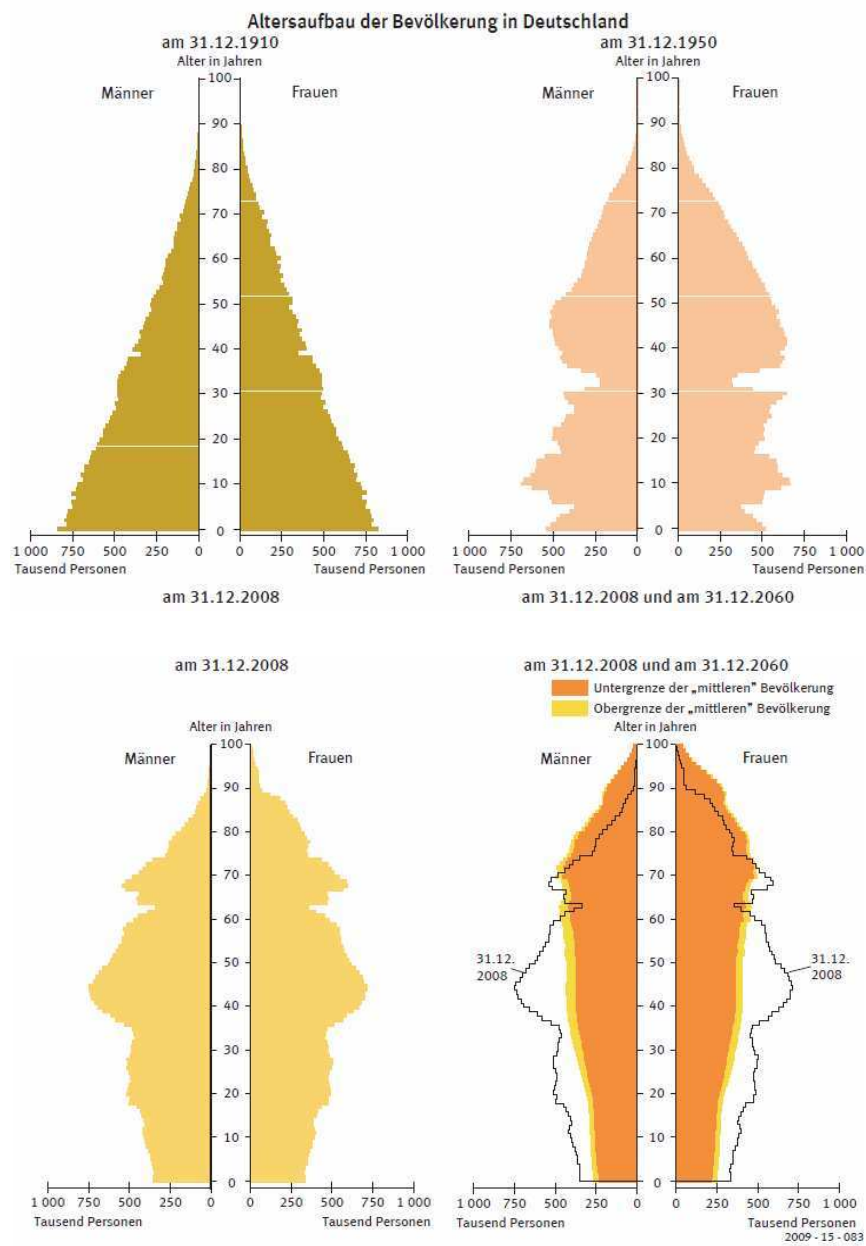
(Anlagen TEIL B – befindet sich auf der CD-ROM)

Anlage 1: Bevölkerung nach Altersgruppen



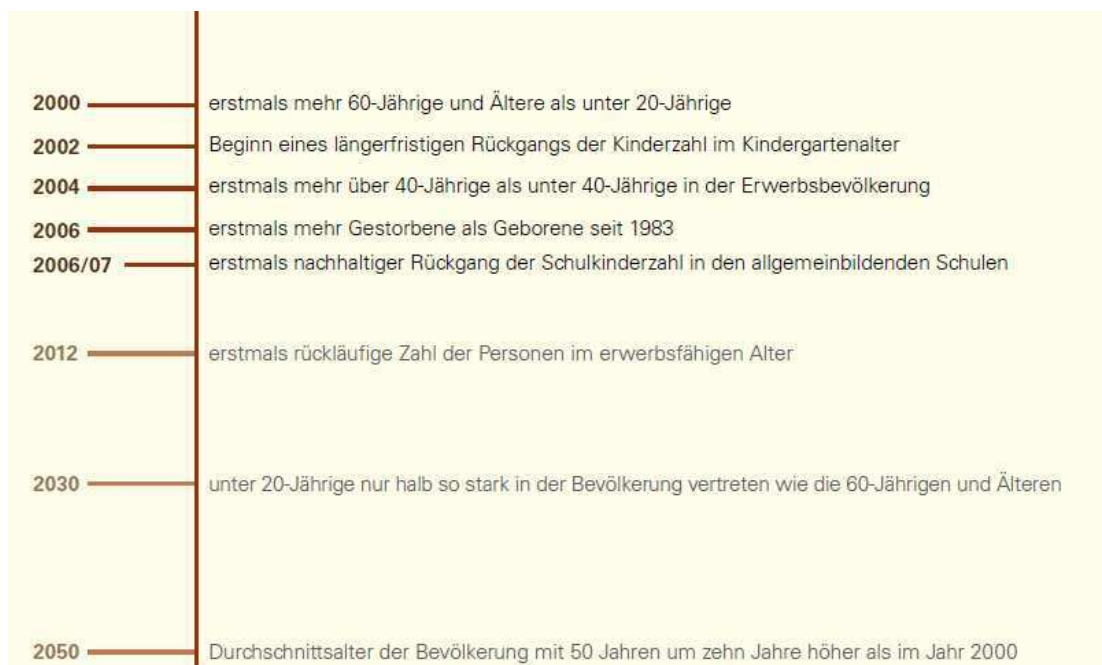
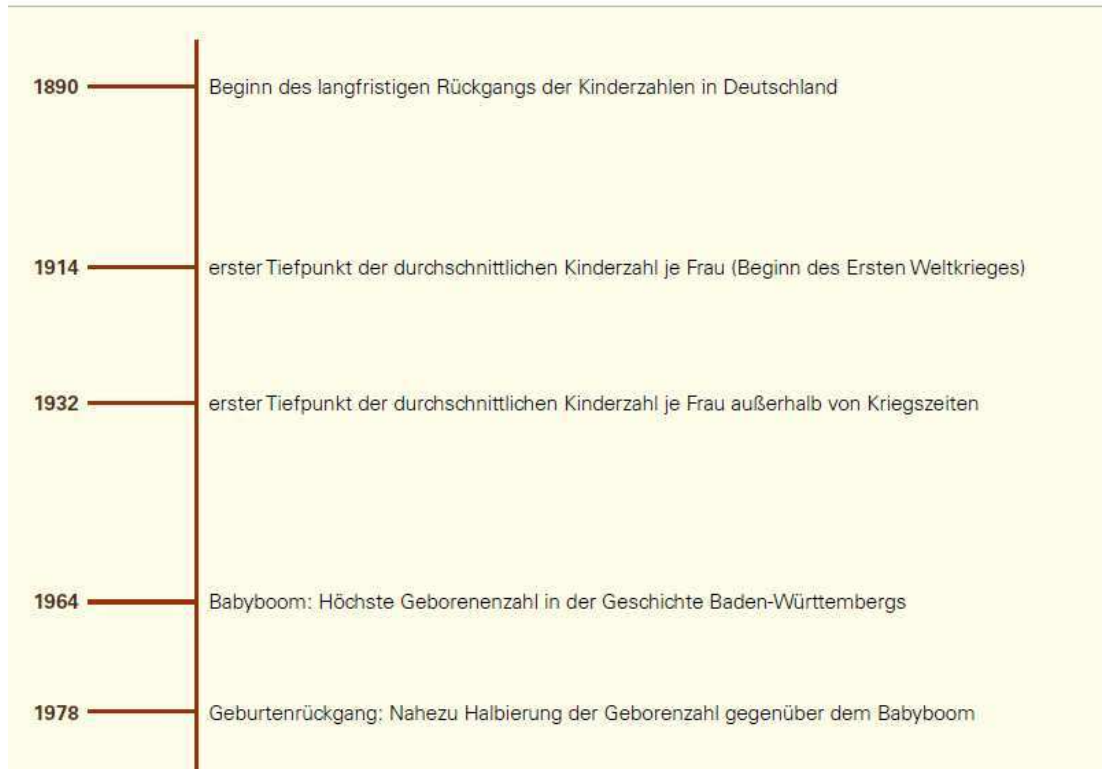
Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.): *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2009, S. 16.

Anlage 2: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.): *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2009, S. 15.

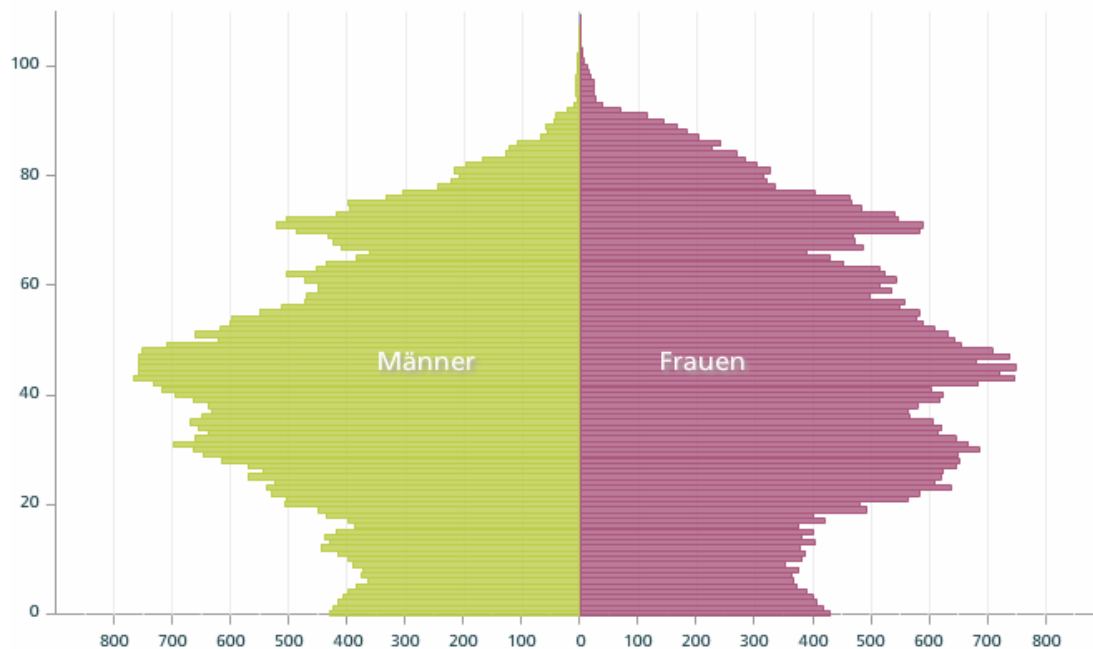
Anlage 3: Demographische Zäsur



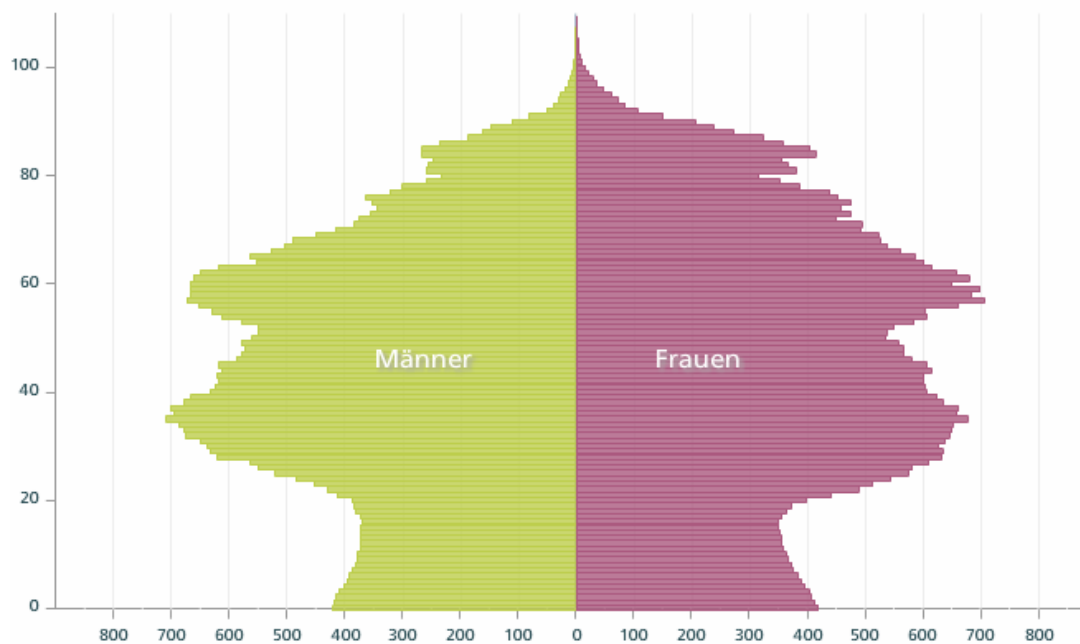
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Der demografische Wandel in Baden-Württemberg. Herausforderungen und Chancen, Stuttgart, 2009, S. 104

Anlage 4: Bevölkerungspyramiden für Ludwigsburg 2011 und 2025

Bevölkerungspyramide für Ludwigsburg 2011

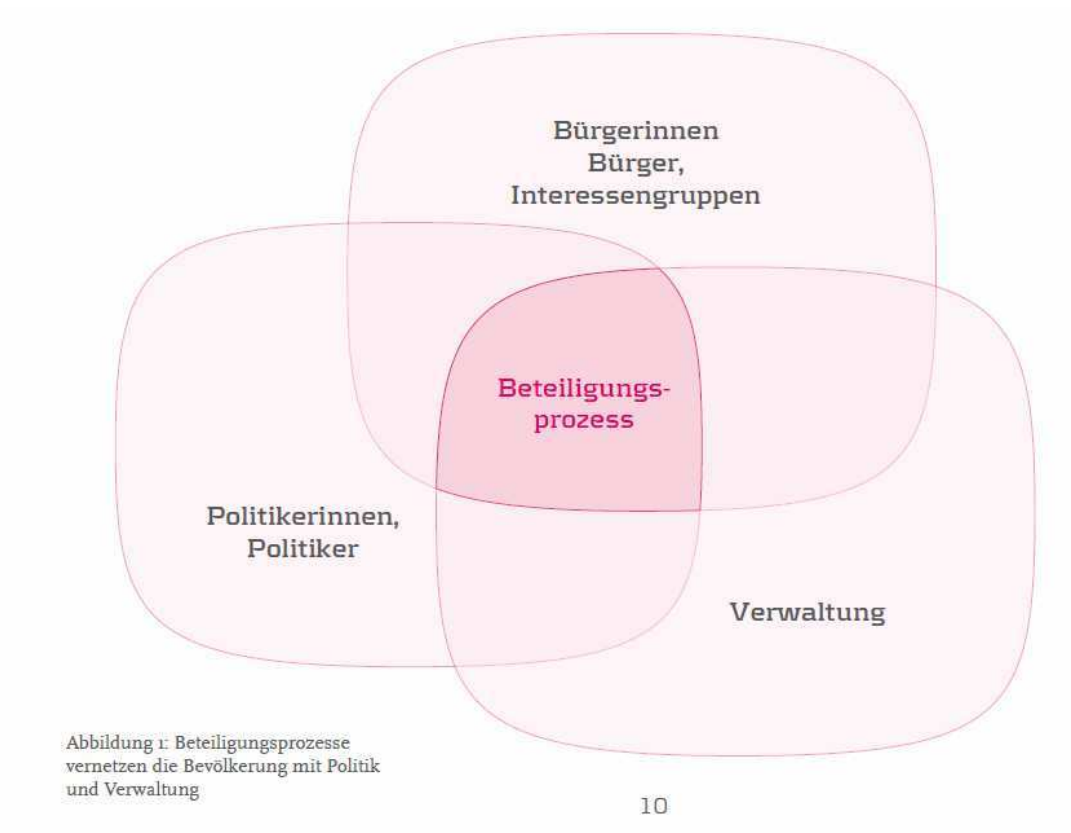


Bevölkerungspyramide für Ludwigsburg 2025



Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Kommune, Gütersloh
 abgerufen unter: URL <http://www.wegweiser-kommune.de/wegweiserinteraktiv/grafiktool/Grafiktool.action?renderAlterspyramide&opener=demographie&thema=1&gkz=08118048&zeitraum=7>
 [20.08.2011]

Anlage 5: Beteiligungsprozesse vernetzen die Bevölkerung mit Politik und Verwaltung



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden, Bregenz, 2010, S.10.

Quellenverzeichnis

Literatur:

Albig, Torsten:

Integrierte Stadtentwicklung. Ein Wechselspiel, In: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 2/2011, S.57.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.):

Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden, Bregenz, 2010.

Beckmann, Jens/ Keck, Gerhard:

In: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Stuttgart, 1999.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):

Wer, wo, wie viele?. Bevölkerung in Deutschland 2025, 2. Auflage, Gütersloh, 2010.

Beust von, Ole:

In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum, Berlin/Bonn, 2007. S.14.

Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus A.G (Hrsg.):

Duden. Das große Fremdwörterbuch, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Mannheim/ Leipzig, 2000.

Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus A.G (Hrsg.):

Duden. Politik Lexikon A-Z, 8. überarbeitete Auflage, Mannheim 2002.

Bischoff, Ariane/ Selle, Klaus/ Sinning, Heidi:

Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden, 2. Auflage, Aachen/ Erfurt/ Solingen, 2005.

Blank, Jürgen E.:

Sustainable Development; In: Schulz, Werner/ Burschel, Carlos/ Weigert Martin u.a. (Hrsg.): Lexikon Nachhaltiges Wirtschaften, Oldenburg, 2001, S. 374-385.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):

Vielfalt des Demographischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, BBSR- Online- Publikationen 06/2010, Bonn, 2010.

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS),
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):**

Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum, Berlin/Bonn, 2007.

Deutscher Städtetag (Hrsg.):

Demografischer Wandel. Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für Städte (Arbeitspapier des Deutschen Städtetags), Berlin/ Köln, 2006.

Dettling, Warnfried:

Die Stadt und ihre Bürger. Perspektiven einer neuen Beziehung, In: Schuster, Wolfgang/ Dettling, Warnfried (Hrsg.): Zukunft Stadt. Die Stunde der Bürger in Zeiten der Globalisierung, Stuttgart/ Leipzig, 2001, S. 10-34.

Dosch, Axel/ Gutsche, Jens-Martin:

Masterplan Daseinsvorsorge – eine regionale Anpassungsstrategie. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Vielfalt des Demographischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, In: BBSR- Online- Publikationen 06/2010, Bonn, 2010, S.31-38.

Frech, Siegfried/ Reschl, Richard:

Einführung. Urbanität neu planen. In: Frech, Siegfried/ Reschl, Richard: Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung, 2. Auflage, Schwalbach, 2011, S. 7-17.

Frech, Siegfried/ Reschl, Richard:

Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung, 2. Auflage, Schwalbach, 2011.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.):

Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn, 2002.

Große Starmann, Carsten/ Klug Petra:

Blick in die Zukunft. Deutschland verändert sich. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer, wo, wie viele?. Bevölkerung in Deutschland 2025, 2. Auflage, Gütersloh, 2010, S.5-13.

Große Starmann, Carsten/ Schmidt, Kerstin:

Kommunen im demographischen Wandel. Trends und Handlungsstrategien. In: Frech, Siegfried/ Reschl, Richard: Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung, 2. Auflage, Schwalbach, 2011, S. 87-101.

Hauff von, Michael/ Kleine, Alexandro:

Nachhaltige Entwicklung. Grundlagen und Umsetzung, München, 2009.

Hermann, Winfried/ Proschek, Eva/ Reschl, Richard (Hrsg.):

Lokale Agenda 21. Anstöße für die Zukunftsfähigkeit, Stuttgart/ Berlin/ Köln, 2000.

Heuer, Hans:

Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, 2. ergänzte Auflage, Stuttgart/ Berlin/ Köln/ Mainz, 1977.

Köhler, Horst:

Wo wollen wir hin? In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): forum, Ausgabe 1/2006, Gütersloh, 2006, S.6-8.

König, Armin:

Partizipative Entwicklungsplanung für Gemeinden im demographischen Wandel. Potenziale lokaler Governancestrategien in komplexen kommunalen Veränderungsprozessen, Speyer, DHV, Illingen, Dissertation, 2010.

Krüger, Thomas:

Partizipation 2.0, In: Kommune 21. E- Government, Internet und Informationstechnik, 7/2011, S.20-21.

Kurbjuweit, Dirk:

Der Wutbürger. Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren, in: DER SPIEGEL, 2010, 41/2010, S.26-27.

Küpper, Patrick:

Regionale Handlungsansätze bei der Reaktion auf den Demografischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Vielfalt des Demographischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, In: BBSR- Online-Publikationen 06/2010, Bonn, 2010, S.3-10.

Landtag Baden- Württemberg (Hrsg.):

Demographischer Wandel. Herausforderung an die Landespolitik. Demographische Ausgangslage, Bevölkerungsentwicklung, Handlungsempfehlungen. Kurzfassung zum Abschlussbereich der Enquetekommission, Stuttgart, 2006.

Ley, Astrid/ Weitz, Ludwig (Hrsg.):

Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 3. Auflage, Bonn, 2009.

Meyer, Thomas:

Zivilgesellschaft, Politische Kultur und Politische Bildung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn, 2002, S.9-36.

Oppermann, Bettina/ Langer, Kerstin:

In: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg: Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern. Leitfaden, Stuttgart, 2003.

Pautsch, Arne:

Modell der Zukunft, In: Kommune 21. E- Government, Internet und Informationstechnik, 7/2011, S.18-19.

Pröhl, Marga:

Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh, 2002.

Riedel, Daniela:

Soziales Potenzial, In: Kommune 21. E- Government, Internet und Informationstechnik, 7/2011, S.22-23.

Reinert, Adrian:

Bürgerbeteiligung als Teil der lokalen Demokratie, In: Ley, Astrid/ Weitz, Ludwig (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 3. Auflage, Bonn, 2009, S. 33-40.

Reize, Markus/ Rockenbach, Utz:

Agenda 21. Bürgerbeteiligung versus Gemeinderat?, In: Hermann, Winfried/ Proschek, Eva/ Reschl, Richard (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Anstöße für die Zukunftsfähigkeit, Stuttgart/ Berlin/ Köln, 2000. S.93-98.

Reschl, Richard:

Lokale Agenda 21. Grundlegende Gedanken zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung, In: Hermann, Winfried/ Proschek, Eva/ Reschl, Richard (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Anstöße für die Zukunftsfähigkeit, Stuttgart/ Berlin/ Köln, 2000. S. 178-192.

Schmidt, Manfred G.:

Wörterbuch zur Politik, 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart, 2010.

Schön, Susanne/ Wendt-Schwarzburg, Helke:

Vom Konzept zum Ereignis. Öffentlichkeitsarbeit als strategischer Erfolgsfaktor für die Bewältigung des Demografischen Wandels. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Vielfalt des

Demographischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, In: BSSR- Online- Publikationen 06/2010, Bonn, 2010, S.39-47.

Schubert, Klaus/ Klein, Martina:

Das Politiklexikon, 4., aktualisierte Auflage, Bonn, 2006.

Schulz, Werner/ Burschel, Carlos/ Weigert Martin u.a. (Hrsg.):

Lexikon Nachhaltiges Wirtschaften, Oldenburg, 2001.

Schuster, Wolfgang/ Dettling, Warnfried (Hrsg.):

Zukunft Stadt. Die Stunde der Bürger in Zeiten der Globalisierung, Stuttgart/ Leipzig, 2001.

Selle, Klaus:

Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Aachen/Schwerte, 2005.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.):

Demografischer Wandel in Deutschland. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1, Wiesbaden, 2011.

Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.):

Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2009.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.):

Der demografische Wandel in Baden-Württemberg. Herausforderungen und Chancen, Reihe Statistische Analysen 1/2009, Stuttgart, 2009.

Tiefensee, Wolfgang:

Eröffnungsrede, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): 3. Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik. Dokumentation, Berlin, 2009, S. 4-5.

Thomas, Stefan:

Bürger im Boot, In: Kommune 21. E- Government, Internet und Informationstechnik, 7/2011, S.26-27.

Trauth-Koschnick, Martina:

Demografie-Check. Instrument für eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung des Demografischen Wandels. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Vielfalt des Demographischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, In: BSSR- Online- Publikationen 06/2010, Bonn, 2010, S.97-108.

Waibel, Gerhard:

Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2007.

Walla, Wolfgang/ Eggen, Bernd/ Lipinski, Heike:

Der demographische Wandel. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft, Stuttgart, 2006.

Zwahr, Annette:

Duden-Lexikon A-Z, 8. neu bearbeitete Auflage, Mannheim/ Leipzig/ Wien/ Zürich, 2002.

Rechtliche Quellen:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG):

vom 23.Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetze vom 1.Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

Baugesetzbuch (BauGB):

in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.September 2004 (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Gesetze vom 12.April 2011 (BGBl. I S. 619).

Gemeindeordnung (GemO):

in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.Juli 2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetze vom 9.November 2010 (GBl. S. 793).

Internetquellen:

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.):

Wegweiser Kommune, Demographietyp 8 unter URL: http://wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-8_lfd14.pdf

abgerufen am [15.08.2011]

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):

Wegweiser Kommune, Bevölkerungsentwicklung Ludwigsburg unter URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/wegweiserinteraktiv/grafiktool/Grafiktool.action?renderAlterspyramide&opener=demographie&thema=1&gkz=08118048&zeitraum=7>

abgerufen am [20.08.2011]

Bundesamt für Bevölkerungsforschung:

Veränderte Haushaltsstrukturen unter URL:

http://www.bib-demografie.de/nn_750740/DE/DatenundBefunde/Modellrechnungen/haushaltsstrukturen.html.

abgerufen am [25.05.2011].

Europäische Union:

Zusammenfassung der EU- Gesetzgebung unter URL:

http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10128_de.html

abgerufen am [16.05.2011]

Stadtverwaltung Ludwigsburg: Einwohnerzahlen unter URL: :

http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1263319_11/index.html

abgerufen am [10.08.2011]

Statistisches Bundesamt Deutschland:

Durchschnittliche Kinderzahl je Frau unter URL:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/GeburtenZiffer,templateId=renderPrint.psml>

abgerufen am [25.08.2011]

Statistisches Bundesamt Deutschland:

Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 und 2009 unter URL:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/Content50/WanderungenInsgesamt,templateId=renderPrint.psml>

abgerufen am [05.06.2011]

Herausgaben Stadt Ludwigsburg:

Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Chancen für Ludwigsburg. Materialien zum Einstieg in das SEK, Band 1, Ludwigsburg, 2004.

Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Chancen für Ludwigsburg. 1. Dokumentation. Umfeldanalyse, Auftakt und Dialogsommer der Bürgerbeteiligung zum Stadtentwicklungskonzept. Band 2, Ludwigsburg, 2006.

Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Chancen für Ludwigsburg. 2. Dokumentation. der Zukunftskonferenz Teil I und II. Band 2, Ludwigsburg, 2006.

Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Chancen für Ludwigsburg. Masterplan zum Stadtentwicklungskonzept, Ludwigsburg, 2007.

Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Präsentation Referat Nachhaltige Stadtentwicklung, Ludwigsburg, 2007.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Möglingen, im September 2011

Martina Doris Brosi

Anlagen – TEIL B:

Internetquellen

(sortiert nach dem Erscheinen im Textteil)

		Seite
Anlage B - 1	Durchschnittliche Kinderzahl je Frau	2
Anlage B - 2	Zusammenfassung der EU- Gesetzgebung	3
Anlage B - 3	Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 und 2009	4
Anlage B - 4	Veränderte Haushaltsstrukturen	5
Anlage B - 5	Einwohnerzahlen Stadt Ludwigsburg	6
Anlage B - 6	Wegweiser Kommune, Bevölkerungsentwicklung Ludwigsburg	7
Anlage B - 7	Wegweiser Kommune, Demographietyp 8	8

Anlage B -1

Statistisches Bundesamt Deutschland:

Durchschnittliche Kinderzahl je Frau unter URL:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/GeburtenZiffer,templateId=renderPrint.psm>

abgerufen am [25.08.2011]

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/GeburtenZiffer>

Seiten die musik

Indikatoren	Durchschnittliche Kinderzahl je Frau
Konjunkturindikatoren	
Strukturindikatoren	
Nachhaltigkeitsindikatoren	
Weitere Indikatoren	
Tabellen	Zusammengefasste Geburtenziffer¹
nach oben	
Internationale Daten	
Regionaldaten	
Services	
Presse	
Informationsservice	
Publikationen	
Bibliothek	
Veranstaltungen	
Datenbanken	
GENESIS-Online	
Regionaldatenbank	
Bürokratiekosten	
Gesundheitsberichterstattung des Bundes	
Grundlagen	
Klassifikationen	
Rechtsgrundlagen	
Qualität	
Forschung und Entwicklung	
Wissenschaftsforum	
Forschungsdatenzentrum	
Bürokratiekostenmessung	
Datenerhebungen	
Online-Verfahren	
Intra-/Extrahandel	

Jahr	Deutschland	Früheres Bundesgebiet ²	Neue Länder ³
1990	1,454	1,450	1,518
1991	1,332	1,422	0,977
1992	1,292	1,402	0,830
1993	1,278	1,393	0,775
1994	1,243	1,347	0,772
1995	1,249	1,339	0,838
1996	1,316	1,396	0,948
1997	1,369	1,441	1,039
1998	1,355	1,413	1,087
1999	1,361	1,406	1,148
2000	1,378	1,413	1,214
2001	1,349	1,382	1,231
2002	1,341	1,371	1,238
2003	1,340	1,364	1,264
2004	1,355	1,372	1,307
2005	1,340	1,355	1,295
2006	1,331	1,341	1,303
2007	1,370	1,375	1,366
2008	1,376	1,374	1,404
2009	1,358	1,353	1,404
2010	1,393	1,385	1,459

¹ Berechnet nach der Geburtsjahrmethode.
² Seit 2001 ohne Berlin-West

Anlage B-2

Europäische Union:

Zusammenfassung der EU- Gesetzgebung unter URL:

http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10128_de.html

abgerufen am [16.05.2011]

The screenshot shows a Firefox browser window displaying the European Commission's website. The address bar shows the URL: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10128_de.htm. The page title is "Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels". The page content is in German and features a blue header with the European Union flag and the text "Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung". The main content area is titled "Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen". It includes a summary of the Commission's Green Paper on demographic change, a section for the "RECHTSAKT" (Legal Act) titled "Mitteilung der Kommission - Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ [KOM(2005) 94 endg. - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].", and a section for the "ZUSAMMENFASSUNG" (Summary) which discusses the challenges of demographic change and the need for action. A sidebar on the left lists various topics under "Alle Themen", including "Audiovisueller Bereich und Medien", "Aussenbeziehungen", "Aussenhandel", "Aussen- und Sicherheitspolitik", "Beschäftigung und Sozialpolitik", "Betrugsbekämpfung", "Bildung, Ausbildung, Jugend, Sport", and "Binnenmarkt".

Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen"

Die Kommission veröffentlicht ein Grünbuch zum demografischen Wandel und legt dar, welchen Herausforderungen die Europäische Union begegnen muss: Bevölkerungsrückgang, anhaltend geringe Geburtenrate und ständig steigende Lebenserwartung.

RECHTSAKT

Mitteilung der Kommission - Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ [KOM(2005) 94 endg. - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Grünbuch der Kommission zeigt die verschiedenen Herausforderungen auf, denen die Europäische Union begegnen muss, um den Trend des demografischen Rückgangs und des schwachen Bevölkerungswachstums umzukehren. Um dieser Herausforderung zu begegnen, muss nach Dafürhalten der Kommission schnell und entschlossen die Agenda von Lissabon umgesetzt werden. Hierbei muss der Schwerpunkt auf Maßnahmen gelegt werden, die die Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie Innovation und Produktivitätssteigerung betreffen. Ferner gilt es, Maßnahmen zur Förderung der Geburtenrate durchzuführen und die Frage eines kontrollierten Rückgriffs auf die Zuwanderung anzugehen.

Im Grünbuch wird ferner betont, dass es notwendig ist, die Modernisierung der Sozialschutzsysteme weiter voranzutreiben, insbesondere die Alterssicherung, um die finanzielle und soziale Nachhaltigkeit sicherzustellen und ihnen auf diese Weise zu ermöglichen, mit den Auswirkungen des Alterungsprozesses umzugehen.

Die Ursachen des demografischen Wandels

Anlage B – 3

Statistisches Bundesamt Deutschland:

Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 und 2009 unter URL:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/Content50/WanderungenInsgesamt,templated=renderPrint.psml>

abgerufen am [05.06.2011]

Statistisches Bundesamt Deutschland - ...

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/Content50/WanderungenInsgesamt

besuchte Seiten die musik

Sie befinden sich hier: [Startseite](#) > [Bevölkerung](#) > [Wanderungen](#) > [Tabellen](#)

Hinweis zu

Indikatoren

- Konjunkturindikatoren
- Strukturindikatoren
- Nachhaltigkeitsindikatoren
- Weitere Indikatoren

Tabellen

[nach oben](#)

[Internationale Daten](#)

[Regionaldaten](#)

Services

- Presse
- Informationsservice
- Publikationen
- Bibliothek
- Veranstaltungen

Datenbanken

- GENESIS-Online
- Regionaldatenbank
- Bürokratiekosten
- Gesundheitsberichterstattung des Bundes

Grundlagen

- Klassifikationen
- Rechtsgrundlagen
- Qualität

Forschung und Entwicklung

- Wissenschaftsforum
- Forschungsdatenzentrum
- Bürokratiekostenmessung

Datenerhebungen

- Online-Verfahren

Wanderungen

Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 bis 2009

Jahr	Zugezogene	Fortgezogene	Saldo
2009	721 014	733 796	-12 782
2008	682 146	737 889	-55 743
2007	680 766	636 854	43 912
2006	661 855	639 064	22 791
2005	707 352	628 399	78 953
2004	780 175	697 632	82 543
2003	768 975	626 330	142 645
2002	842 543	623 255	219 288
2001	879 217	606 494	272 723
2000	841 158	674 038	167 120
1999	874 023	672 048	201 975
1998	802 456	755 358	47 098
1997	840 633	746 969	93 664
1996	959 691	677 494	282 197
1995	1 096 048	698 113	397 935
1994	1 082 553	767 555	314 998
1993	1 277 408	815 312	462 096
1992	1 502 198	720 127	782 071
1991	1 198 978	596 455	602 523

Anlage B - 4

Bundesamt für Bevölkerungsforschung:

Veränderte Haushaltsstrukturen unter URL:

http://www.bib-demografie.de/nn_750740/DE/DatenundBefunde/Modell-rechnungen/haushaltsstrukturen.html.

abgerufen am [25.05.2011].



Meistbesuchte Seiten die musik

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Navigation

- > Aktuell
- > Aufgaben & Ziele
- > Organisation
- > Forschung
- > Veranstaltungen
- > Publikationen
- > **Daten und Befunde**
 - > Demografischer Überblick
 - > Bevölkerungsbilanz und Altersstruktur
 - > Eheschließungen
 - > Ehelösungen
 - > Fertilität
 - > Schwangerschaftsabbrüche
 - > Familienstrukturen
 - > Alterung
 - > Sterblichkeit
 - > Wanderungen
 - > Regionale Analysen
 - > Weltbevölkerung
 - > Modellrechnungen

> Startseite > Daten und Befunde > Modellrechnungen > Veränderte Haushaltsstrukturen

Veränderte Haushaltsstrukturen

Die Entwicklung der Haushaltsstruktur ist seit langem durch die Zunahme kleinerer Haushalte geprägt. Dies wird sich voraussichtlich noch fortsetzen. Dabei spielen die künftigen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung mit mehr älteren und weniger jüngeren Menschen ebenso eine Rolle wie die Tendenz, in kleineren Haushalten zu leben. Die weiter sinkende Sterblichkeit im höheren Alter und die immer noch höhere Lebenserwartung der Frauen dürften künftig zu mehr Ein- und Zweipersonenhaushalten im Seniorenalter führen. Niedrige Geburtenzahlen, die Zunahme der Partnerschaften mit separater Haushaltsführung sowie die hohe berufliche Mobilität sprechen für kleinere Haushalte auch bei der Bevölkerung im jüngeren und mittleren Alter.

Zunahme von Kleinhaushalten

Heute gibt es in Deutschland rund 39,5 Millionen Haushalte. 2025 werden es 40,5 Millionen sein, also knapp 3 % mehr. Am stärksten werden die Zweipersonenhaushalte zunehmen (+ 13 %). Auch die Zahl der Einpersonenhaushalte wird erheblich höher sein als heute (+ 11 %). Damit wird es im Jahr 2025 16,7 Millionen Einpersonenhaushalte und 15,0 Millionen Zweipersonenhaushalte geben. Die Zahl der Haushalte mit drei und mehr Mitgliedern wird dagegen von 11,1 Millionen auf 8,8 Millionen im Jahr 2025 sinken (- 21 %). Diese Haushalte bestehen zum größten Teil aus Eltern mit Kind(ern). Bei den Haushalten mit drei und mehr Mitgliedern nehmen die größten Haushalte am stärksten ab. Damit werden 41 % der Haushalte im Jahr 2025 aus nur einer Person bestehen, heute sind es 38 %.

Anlage B - 5

Stadtverwaltung Ludwigsburg: Einwohnerzahlen unter URL: :
http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1263319_I1/index.html
 abgerufen am [10.08.2011]

The screenshot shows a web browser window with the URL http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1263319_I1/index.html. The page features a header image of a woman and a cityscape. A left sidebar contains a navigation menu with categories like 'Bürgerservice', 'Stadtverwaltung', 'Gemeinderat & Politik', 'Stadtportrait', 'Stadtentwicklungskonzept', 'Haushalt & Finanzen', 'Bauen & Wohnen', 'Bildung & Arbeit', 'Soziales & Gesellschaft', 'Energie, Umwelt & Verkehr', and 'Internationales'. The main content area is titled 'EINWOHNERZAHLEN' and contains a table of population data. To the right of the table are sections for 'KONTAKT' and 'BÜRGERBÜRO' with contact information and opening hours. The page is dated 'Stand 31.07.2011'.

Stadtbezirke/Stadtteile	Einwohnerzahlen
Mitte	10.179
West	10.893
Nord	2.959
Ost	14.817
Süd	4.727
Hauptort zusammen	43.585
Pflugfelden	4.127
Eglosheim	11.681
Hoheneck	4.791
Oßweil	8.993
Grünbühl	2.345
Neckarweihingen	6.198
Poppenweiler	4.471
Außenstadtteile zusammen	42.606
Gesamtstadt	86.191

Stand 31.07.2011

KONTAKT
 Stadt Ludwigsburg
 Wilhelmstraße 11
 71638 Ludwigsburg
 Telefon: 07141 / 9 10-0
 Fax: 07141 / 9 10-27 37
ratheaus@ludwigsburg.de
 Allgemeine Öffnungszeiten:
 Montag bis Freitag 8.00 - 12.00 Uhr
 Donnerstag 14.00 - 18.00 Uhr
[weitere Infos](#)

BÜRGERBÜRO
 Stadt Ludwigsburg
 Wilhelmstraße 9
 71638 Ludwigsburg
 Telefon: 07141 / 9 10-30 15
 Fax: 07141 / 9 10-27 84
buergerbueror@ludwigsburg.de
 Öffnungszeiten:
 Montag und Donnerstag
 8.00 Uhr - 18.00 Uhr

Anlage B - 6

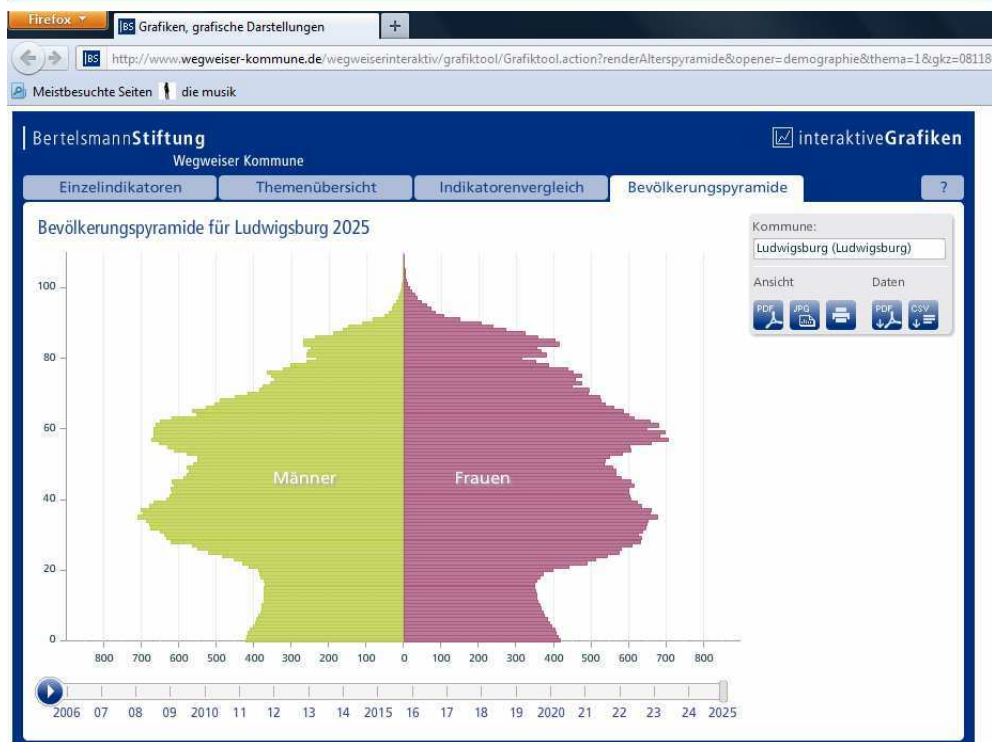
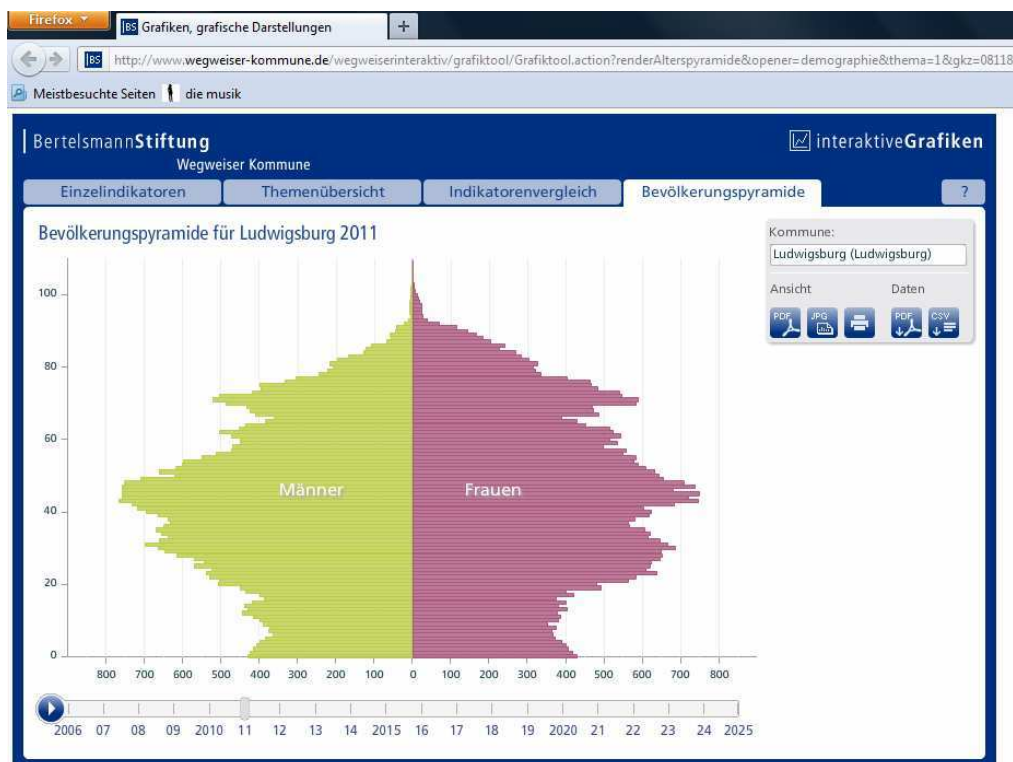
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):

Wegweiser Kommune, Bevölkerungsentwicklung Ludwigsburg unter URL:

[http://www.wegweiser-](http://www.wegweiser-kommune.de/wegweiserinteraktiv/grafiktool/Grafiktool.action?renderAlterspyramide&opener=demographie&thema=1&gkz=08118048&zeitraum=7)

[kommune.de/wegweiserinteraktiv/grafiktool/Grafiktool.action?renderAlterspyramide&opener=demographie&thema=1&gkz=08118048&zeitraum=7](http://www.wegweiser-kommune.de/wegweiserinteraktiv/grafiktool/Grafiktool.action?renderAlterspyramide&opener=demographie&thema=1&gkz=08118048&zeitraum=7)

abgerufen am [20.08.2011]



Anlage B – 7

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.):


Wegweiser Kommune, Demographietyp 8 unter URL: http://wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-8_lfd14.pdf

abgerufen am [15.08.2011]

tp://wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-8_lfd14.pdf

citen die musik

1 / 14 75% Suchen



Demographietyp 8:
Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität

Insgesamt sind diesem Cluster¹ 71 Städte zugeordnet.

Die Beschreibung der Handlungsempfehlungen für diesen Demographietypen stellt einen Orientierungsrahmen für die Kommunen dar. Sie basieren auf einer Analyse der charakteristischen Ausprägung sozio-ökonomischer und demographischer Indikatoren. Dies ersetzt nicht die individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune. Spezifische Strategien müssen vor Ort entwickelt werden.

Ansprechpartner Bertelsmann Stiftung: Carsten Große Starmann und Petra Klüg

1. Räumliche Einordnung

Von den 71 Kommunen in Cluster 8 befinden sich 63 in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Sie gruppieren sich vor allem um die süddeutschen Metropolregionen Rhein-Main,